

*Políticos, militares  
y ciudadanos  
un análisis de las  
caídas presidenciales en  
el Ecuador (1997-2005)*

*John Polga  
Hecimovich*



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador







Políticos, militares y ciudadanos  
*Un análisis de las caídas presidenciales en Ecuador*  
(1997-2005)

SERIE   
*Magíster*  
VOLUMEN 94

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR  
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426  
[uasb@uasb.edu.ec](mailto:uasb@uasb.edu.ec) • [www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec)

EDICIONES ABYA-YALA  
Av. 12 de Octubre 1430 y Wilson • Apartado postal: 17-12-719 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 256 2633, 250 6247 • Fax: (593 2) 250 6255  
[editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org) • [www.abayayala.org](http://www.abayayala.org)

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL  
Roca E9-59 y Tamayo • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558 • Fax: ext. 12  
[cen@cenlibrosecuador.org](mailto:cen@cenlibrosecuador.org) • [www.cenlibrosecuador.org](http://www.cenlibrosecuador.org)

John Polga Hecimovich

**Políticas, militares y ciudadanos**  
*Un análisis de las caídas presidenciales en Ecuador*  
(1997-2005)



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



CORPORACIÓN  
EDITORIA NACIONAL

Quito, 2010

**Políticos, militares y ciudadanos**  
***Un análisis de las caídas presidenciales en Ecuador (1997-2005)***

John Polga Hecimovich



Primera edición:

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Ediciones Abya-Yala

Corporación Editora Nacional

Quito, julio de 2010

Coordinación editorial:

*Quinche Ortiz Crespo*

Diseño gráfico y armado:

*Jorge Ortega Jiménez*

Impresión:

*Impresiones Digitales Abya-Yala,*

*Isabel La Católica 381, Quito*

ISBN: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

978-9978-19-404-1

ISBN: Ediciones Abya-Yala

978-9978-22-929-3

ISBN: Corporación Editora Nacional

978-9978-84-517-2

Derechos de autor:

Inscripción: 033759

Depósito legal: 004429

---

Título original: *La institución política informal de la destitución presidencial:  
el caso ecuatoriano, 1997-2005*

Tesis para la obtención del título de Magíster en Estudios Latinoamericanos  
Programa de Maestría en Estudios Latinoamericanos, con mención en Relaciones  
Internacionales, 2006

Autor: *John Polga Hecimovich.* (Correo e.: [jpolga@gmail.com](mailto:jpolga@gmail.com))

Tutora: *Grace Jaramillo*

Código bibliográfico del Centro de Información: T-0439

---

# Contenido

Introducción / 9

## *Capítulo I*

**Enfoques teóricos sobre origen y establecimiento de las instituciones políticas / 13**

1. Las instituciones informales / 14
2. Las instituciones en el Ecuador / 15
3. La destitución presidencial en la ciencia política / 16
4. Hipótesis y metodología / 19
5. Determinación de la institucionalidad de la destitución presidencial / 21

## *Capítulo II*

**El juicio político *versus* la destitución presidencial / 27**

1. Orígenes de la inestabilidad presidencial / 27
2. Innovación institucional / 39
3. Reproducción de la institución / 61
4. Comparación de casos / 77

## *Capítulo III*

**Las consecuencias teóricas / 87**

1. Síntesis / 87
2. Aportes a la teoría establecida / 89
3. Conclusiones / 94

Bibliografía / 97



*A mis padres, por dejarme seguir mis pasiones;  
y a La Chama, por tantos momentos, mates y paseos  
compartidos en nuestro Ecuador.*





# Introducción

El nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina tras la Tercera Ola de Democratización es el de la crisis presidencial, pero sin quiebre del régimen democrático. Este patrón se caracteriza por la desmilitarización en el proceso político; el aumento de la protesta popular como motor para la renuncia del Presidente y; una carga legislativa para dar un marco constitucional a la transición política.<sup>1</sup> El comportamiento político en el Ecuador es constante con por lo menos dos de esas tres características, al destituir a los tres presidentes democráticamente electos entre 1997 y 2005, Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez. Sin embargo, en contraste al resto de América Latina, los ejecutivos ecuatorianos cayeron gracias a resoluciones legislativas distintas a los juicios políticos y renuncias que caracterizan las otras destituciones en la región: Bucaram fue removido por el cargo de «incapacidad mental»; Mahuad cayó ante un golpe militar y se le separó de su cargo por una renuncia no presentada; y Gutiérrez fue destituido por el «abandono de cargo» aunque estaba presente en el Palacio de Carondelet.

Lo que ha emergido en el Ecuador es una institución de la destitución del Ejecutivo particular a ese país, basada en la historia ecuatoriana y en una estrategia de un conjunto de actores sociales, políticos y económicos. El desempeño de este proceso sigue un modelo de escándalo y crisis económica o política, movilización social, acción legislativa y aprobación militar. Dado que la destitución presidencial es el fenómeno político más dramático (si no el más importante), de los últimos diez años, el análisis de esta institución es central para entender el sistema político ecuatoriano actual.

Este trabajo propone que existen factores estructurales que van más allá de una simple irregularidad legal o crisis política, que juegan un papel fundamental y sistemático en las caídas presidenciales y que necesitan ser explicados como una institucionalización de lo informal. Con base en esta problemática, la pregunta central es ¿cómo y por qué se produjo la institución informal de la destitución presidencial en el Ecuador?, y ¿cómo se distingue de

1. Aníbal Pérez-Liñán, «Argentina y el nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina», en *Revista SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político)*, 1 (1), 2002, p. 7-8.

los otros casos de destitución presidencial en América Latina? Los tres argumentos principales son: 1. que la destitución presidencial en el Ecuador tiene una lógica propia, 2. que la multiplicidad de actores ha fortalecido su mecanismo de funcionamiento, y 3. que esta institución es distinta de los fenómenos ocurridos en el resto de la región.

Hay dos acercamientos diferentes al tema: un estudio de caso de la evolución (y creciente institucionalización) de las destituciones entre 1997 y 2005, y una comparación entre estas destituciones ecuatorianas y otras destituciones en la región. La aproximación teórica utilizada es la del institucionalismo histórico. Sobre todo, este análisis es explicativo, buscando descifrar las secuencias casuales en la aparición y reproducción de la institución de la destitución presidencial. La última parte del segundo capítulo utiliza una comparación de caso para analizar el proceso de juicio político popular ecuatoriano en el contexto regional. Los apartados descriptivos sirven como base para las comparaciones, dentro del Ecuador y entre varios países de América Latina.

El marco disciplinario en que se inscribe este trabajo es el de la política comparada, aunque también conlleva aspectos de la teoría política. El soporte principal fue basado en la literatura académica sobre las instituciones informales y el cambio institucional. Las principales fuentes provienen de la historia ecuatoriana pos colonial y el análisis de coyuntura desde 1995, realizado principalmente en publicaciones ecuatorianas como *Ecuador Debate* e *Íconos*, los periódicos ecuatorianos y la literatura académica acerca de las instituciones informales y el cambio institucional. Una fuente indispensable de apoyo fue una entrevista con la diputada Alexandra Vela (DP), realizada entre el 29 y el 30 de agosto de 2006.

La investigación está dividida en tres capítulos. El primer capítulo explora los enfoques teóricos sobre el origen y el establecimiento de las instituciones políticas, tanto formales como informales. Resume la literatura académica respecto a las instituciones informales, el cambio institucional, los análisis de la destitución presidencial en el Ecuador y la destitución presidencial en una perspectiva comparada. Termina por examinar la institucionalización de las interrupciones ejecutivas entre 1997 y 2005. El segundo capítulo está dividido en cuatro partes: una descripción y análisis de los orígenes de la inestabilidad presidencial en el Ecuador; una explicación de la innovación que produjo la institución en los años noventa; un análisis de la reproducción de la institución; y, una comparación entre el modelo de destitución presidencial en el Ecuador con las otras caídas presidenciales en América Latina después de la Tercera Ola de Democratización, especialmente los casos de Brasil en 1992, Venezuela en 1993 y Argentina en 2001. El tercer capítulo termina con una síntesis del trabajo, una recapitulación de sus hallazgos y recomendaciones para futuros estudios en el área. Este trabajo contribuye al debate sobre la ines-

tabilidad institucional ecuatoriana y puede servir como un punto de partida para su futuro estudio, en Ecuador y en el conjunto de América Latina.

Estoy endeudado con muchas personas, dentro y fuera del Ecuador. Esta publicación habría sido imposible sin la orientación académica de mi tutora de tesis, Grace Jaramillo, y las críticas, comentarios y sugerencias de Pablo Andrade, César Montúfar y Andrés Mejía Acosta. Varios politólogos, entre ellos John M. Carey y Aníbal Pérez-Liñán, llenaron los huecos en mi bibliografía, y algunos actores políticos, especialmente Alexandra Vela de CORDES, me ayudaron a entender las complejas negociaciones de la política ecuatoriana durante el período estudiado. Agradezco a Dartmouth College y la Beca Reynolds que me permitió realizar una maestría en Ecuador, y a la Universidad Andina Simón Bolívar y su Oficina de Publicaciones que generosamente facilitó esta publicación. Por último, agradezco a Rebeca Omaña, mi novia y editora personal extraordinaria, que aguantó tantos cambios y tantas revisiones de este documento con mucha paciencia y cariño.



## CAPÍTULO I

# Enfoques teóricos sobre origen y establecimiento de las instituciones políticas

Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad, que reducen la incertidumbre al proveer estructura a la vida cotidiana, y pueden aplicarse desde a patrones de comportamiento humano hasta a la conducta de organizaciones. Surgen, se desarrollan y funcionan en un patrón de auto organización que va más allá de las intenciones conscientes de los individuos implicados en ellas. Específicamente, son el resultado de «un patrón regularizado de interacción sabido, practicado y aceptado [...] por actores que esperan seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y respaldados por ese patrón».<sup>1</sup> Estos patrones pueden ser políticos, económicos o sociales, y no sólo son conjuntos de restricciones sino inclusive estrategias de acción. Por sus implicaciones para entender el cambio y el comportamiento de una sociedad, el institucionalismo es un campo fértil en las ciencias sociales. Además, se ha gestado un renovado énfasis en las institucionales políticas como elementos determinantes en la actuación política y económica y como objetos de estudio en sí mismos desde los años setenta, debido en parte a los enormes cambios institucionales asociados con el ascenso del modelo económico neoliberal.<sup>2</sup>

En el campo de la política, las instituciones son las reglas y procedimientos que coaccionan el comportamiento político, agregan preferencias e implementan esas preferencias. La mayor parte de la literatura académica enfocada en las instituciones se concentra en aquellas codificadas en leyes, regulaciones, constituciones, tratados y elaboraciones afines que Carey denomina «instituciones de pergamino».<sup>3</sup> Es indudable que el estudio de las reglas escritas es necesario para el análisis de las instituciones y la política comparativa, desde su importancia en estudiar los sistemas electorales hasta el diseño cons-

1. Guillermo O'Donnell, «Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere», en *Working Paper*, No. 222, Notre Dame, Kellogg Institute (an abridged version appears in the *Journal of Democracy*, April 1996), 1996, p. 4-5.
2. John L. Campbell y Ove K. Pederson, «Introduction: the Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis», en John L. Campbell y Ove K. Pederson, edit., *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2001, p. 1.
3. John M. Carey, «Parchment, Equilibria, and Institutions», en *Comparative Political Studies*, 33, Nos. 6-7, agosto-septiembre 2000, p. 735-761.

titucional.<sup>4</sup> No obstante, un enfoque centrado exclusivamente en las reglas formales puede fallar al explicar fenómenos tanto políticos como económicos, porque no toma en cuenta las normas y reglas informales que también moldean los incentivos y expectativas de los actores. Esta línea enfatiza el rol de las instituciones informales, o la brecha entre las reglas formales y la manera en que las instituciones realmente funcionan.

## 1. LAS INSTITUCIONES INFORMALES

Douglass C. North (1990) y Guillermo O'Donnell (1994; 1996) se encuentran entre los primeros académicos que destacaron la importancia de las instituciones informales en el funcionamiento del sistema político y económico, y la necesidad de que fuesen analizadas académicamente. En «Democracia Delegativa» (1994), O'Donnell propone concebir un nuevo tipo de democracia «delegativa», particular a aquellos países recientemente democratizados, y distinta a la democracia representativa de la teoría política. Se expande este tema en «*Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere*» (1996), que fortalece la idea de que las (relativamente) nuevas poliarquías de América Latina y Europa del Este están formalmente institucionalizadas solamente mediante elecciones, pero están ampliamente institucionalizadas informalmente a través del particularismo.

Helmke y Levitsky resumen el trabajo académico de las instituciones informales en América Latina y examinan la relación entre las instituciones informales y la democracia (2003; 2004; y notablemente en su libro, 2006). En *Informal Institutions and Democracy in Latin America* (2006), los autores incorporan el trabajo de varios académicos, entre ellos, Andrés Mejía Acosta, que analiza las «coaliciones fantasmas» legislativas en el Ecuador.<sup>5</sup> En el contexto de un sistema legislativo tan fragmentado que ha ocasionado que ningún Ejecutivo haya tenido mayoría en el Congreso Nacional desde la transición hacia la democracia en 1979, la teoría política predice un punto muerto entre el Ejecutivo y el Congreso. Sin embargo, los presidentes han logrado realizar cambios amplios en la política del Estado, incluso grandes reformas fiscales en los años noventa, no debido a la autoridad unilateral del decreto presiden-

4. Carey (2000) presenta un buen panorama de estos trabajos.

5. También en varios otros trabajos, entre ellos «Through the Eye of a Needle: Veto Players, Informal Institutions and Economic Reform in Ecuador» (2003) y «Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador» (2004).

cial, sino con el apoyo del Congreso. Mejía Acosta analiza la habilidad de los presidentes para construir y manejar «coaliciones fantasmas» –acuerdos legislativos clandestinos– con los líderes de partido que aprobaron reformas económicas a cambio de concesiones políticas y patrocinio. En adición a describir el mecanismo de estas coaliciones fantasmas, también se describe la conformidad de parte de los legisladores a través de incentivos y sanciones. Su valor principal queda en su aproximación a una definición funcional de las instituciones informales.

En el mismo libro, Brinks (2006) explora el rol de las instituciones informales en impedir la disposición y habilidad del sistema legal de castigar las violaciones de los derechos humanos por la policía en Argentina, Brasil y Uruguay. Su investigación desarrolla estándares estrictos para la prueba de existencia de la institución y explora las maneras en que los policías estudiados cumplen (o no cumplen) con la institución. Con respecto al trabajo actual, la contribución más relevante de Brinks es presentar una secuencia de análisis para probar y medir la existencia de una institución informal *versus* un patrón de comportamiento o una acción no institucionalizada. Se utilizará esta metodología más adelante.

## 2. LAS INSTITUCIONES EN EL ECUADOR

Por lo general, la ciencia política ecuatoriana ha prestado relativamente poca atención a las instituciones políticas del país (y menos a aquellas informales). Sólo fue a principios de los años noventa cuando los pensadores políticos ecuatorianos entraron en el análisis de las instituciones políticas. Estos estudios se enfocan principalmente en las instituciones formales, como los procesos electorales (Quintero, 2002; Ardaya y Verdesoto, 1999; Pachano, 1998; Velasco, 1992; Ibarra, 1994; Montúfar, 1990); el rendimiento electoral y la competencia de partidos (Echeverría, 1994; Conaghan, 1995; Pachano, 1996, 2004; Mejía Acosta, 1998; Freidenberg y Alcántara, 2001; Freidenberg, 2003; Córdoba, 2003); y el funcionamiento del Congreso, el conflicto de poderes y la elaboración de políticas públicas, ampliamente discutido en el trabajo sobre gobernabilidad de CORDES (Mejía Acosta, Freidenberg y Pachano, 2005: 151-152).

Se ha visto una sistematización de aproximaciones institucionalistas en el Ecuador desde 1997; iniciada por el derrocamiento de Abdalá Bucaram, y la cual produjo tres grandes vertientes de estudio: las instituciones políticas, la cultura política y la emergencia de nuevos actores políticos, como el movimiento indígena.<sup>6</sup> De los cuatro paradigmas institucionalistas (*rational choi-*

ce, histórico, organizacional, discursivo), las corrientes dominantes en el pensamiento académico ecuatoriano son las del institucionalismo histórico y el institucionalismo rational choice.

Por ejemplo, Andrade (2005) usa el institucionalismo histórico para explicar los cambios políticos en Ecuador y Venezuela, y la innovación institucional que permite la (re)emergencia del neo populismo en estos países.<sup>7</sup> De manera similar, Andrade y North (2005) explican la débil actuación económica y la inestabilidad política del Ecuador a través de la evolución histórica del país. Es mediante esta óptica que se considerará la destitución presidencial en Ecuador y en los otros países de la región, viendo cómo se produjeron los cambios institucionales que permitieron la emergencia de la configuración institucional contemporánea. Sin embargo, esta línea de investigación institucionalista todavía no asume el estudio de las instituciones políticas informales. Aunque Andrade declara que es «imperativo el abandonar la noción de que sólo las instituciones formales o sus «déficits» pueden explicar el comportamiento político» en el Ecuador,<sup>8</sup> más allá de los trabajos del Mejía Acosta acerca de las coaliciones legislativas fantasmas en el Congreso Nacional, existen pocos análisis adicionales que se enfoquen única y exclusivamente en las instituciones políticas informales del país. En su lugar, la mayoría de los trabajos se enfocan en las debilidades formales del sistema político o la aparición de actores sociales como agentes de cambio.

### 3. LA DESTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN LA CIENCIA POLÍTICA

Hasta recientemente, no se trataban las distintas crisis de presidencias interrumpidas del continente –desde Argentina hasta Venezuela– como una tendencia regional. Sin embargo, desde el año 2000 han surgido dos corrientes de pensamiento dominantes respecto al fenómeno de la recurrente pugna legislativa-ejecutiva. La primera corriente, de Valenzuela (1994), interpreta las

6. Andrés Mejía Acosta, Flavia Freidenberg y Simón Pachano, «La ciencia política en Ecuador: un reflejo de su fragilidad democrática (1978-2005)», en *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, p. 151.
7. Pablo Andrade A., «¿Populismos renovados? Ecuador y Venezuela en perspectiva comparada», en Pablo Andrade A., edit., *Constitucionalismo autoritario: los regímenes contemporáneos en la región andina*, Quito, Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, 2005.
8. Pablo Andrade A., «El eterno retorno del populismo en el pensamiento político ecuatoriano», en *Ecuador Debate*, No. 62, agosto 2004, p. 209-232.



presidencias interrumpidas después de la Tercera Ola de Democratización como indicadores de fallas inherentes en el sistema presidencialista. Esta explicación recurre a los llamados «peligros del presidencialismo» articulado por Linz (1990, 1994). Para ellos, la interrupción de la presidencia en la época pos Guerra Fría es el equivalente de un quiebre democrático en la época anterior, ya que la intervención militar directa en los asuntos políticos internacionales ha vuelto más difícil debido a cambios en el ámbito internacional. La gran crítica a esta interpretación es por equivaler la crisis o inestabilidad *gubernamental* como una crisis o inestabilidad del *régimen* democrático.

La segunda corriente, desarrollada sobre todo por Pérez-Liñán (2002, 2003, 2005, 2007), entiende las interrupciones no como crisis de régimen sino como una nueva categoría analítica de «crisis presidencial». Ésta se define como un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso en que uno busca destituir al otro, o uno de los dos poderes logra recurrir a una solución militar. En su libro *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America* (2007), Pérez-Liñán muestra que suele prevalecer una resolución democrática con cada vez mayor frecuencia, y hay una tendencia cada vez mayor de supremacía legislativa sobre el Ejecutivo, lo cual resulta en la destitución presidencial. Esto se debe al rol restringido de las Fuerzas Armadas en la democracia, una ingeniería constitucional que favorece al Congreso y un ambiente constitucional que estable que los actores han aceptado la ventaja legal del Congreso. Se caracteriza el encadenamiento de las crisis presidenciales por la protesta popular, el procedimiento del Poder Legislativo y la ausencia de intervención militar,<sup>9</sup> una causalidad que será útil para observar la legitimación y reproducción de la institución informal en el caso ecuatoriano.

Otros sucesos recientes en América Latina sugieren que los bloques legislativos están moldeando respuestas «parlamentaristas» a las crisis presidenciales, no solamente en términos de facilitar reformas políticas, sino para destituir al gobierno en el caso de llegar a un punto muerto. Utilizando una encuesta empírica de las democracias de Tercera Ola, Marsteintredet y Berntzen (2006) sostienen que las interrupciones presidenciales muestran una «flexibilización» de los dos rasgos presidenciales de Linz: el origen independiente y la supervivencia independiente del Ejecutivo y el Congreso.

Otros autores han hecho importantes aportes a estas dos teorías establecidas. En uno de los únicos trabajos sobre el «juicio político popular», o el juicio político acompañado por protestas populares contra el Presidente, Hochstetler (2006) encuentra que desde 1978, cuarenta por ciento de los presidentes elegidos en Sudamérica han sido desafiados por actores civiles que han

9. Brasil (1992), Guatemala y Venezuela (1993), Ecuador (1997), Paraguay (1999), Ecuador y Perú (2000), y Argentina (dos veces, 2001).

intentado separarlos de su cargo.<sup>10</sup> Para ello, los desafíos al poder surgen del Congreso, de las calles o de ambos lugares. A través del juicio político y la dimisión, veintitrés por ciento de los presidentes han dejado el cargo. Los hallazgos de Hochstetler, muestran que en comparación a sus homólogos no desafiados, es más probable que los presidentes que se ven desafiados sigan políticas neoliberales, estén implicados en escándalos y no cuenten con la mayoría legislativa. De allí, la presencia o ausencia de protestas populares es el elemento crucial para determinar sus destinos.

Reflejando el trabajo de Hochstetler, Zamosc (2006) señala que el juicio político popular es un patrón, no solamente por su frecuencia sino por sus rasgos comunes. Entre estas características, encuentra: 1. protestas en medio de crisis políticas o económicas, 2. protestas contra la corrupción, el abuso de poder o políticas neoliberales, 3. una carencia de represión de las protestas, 4. una naturaleza reactiva y no preactiva de las protestas, 5. una clara ilegalidad, especialmente por parte de los Congresos, que suelen ignorar las normas constituciones de sucesión, y 6. la supervivencia de la democracia, lo cual implica una crisis de gobierno y no del régimen democrático.<sup>11</sup> Para este autor, los juicios políticos populares no debilitan el sistema democrático sino que lo fortalecen, a través de una rendición de cuentas social.

Considerando las características del sistema político ecuatoriano, no extraña que éste haya experimentado la emergencia del juicio político popular. La débil institucionalidad e ingeniería constitucional ecuatoriana, especialmente el régimen de partidos y un sistema presidencialista en que se enfrenta el Legislativo contra el Ejecutivo, es propicia para el surgimiento de una crisis presidencial. Como muestran Pérez-Liñán (2003, 2005, 2007) y Carey (2003), la resolución de estas crisis en América Latina suelen favorecer al Congreso.<sup>12</sup> En este contexto, una crisis política o económica sería un detonante para una protesta popular, tal vez el único, dada la inhabilidad del sistema político ecuatoriano para proveer canales de discusión entre la sociedad civil o los actores civiles y el gobierno. De allí, que el Poder Legislativo destituye al Ejecutivo a través de medidas constitucionales o pseudo constitucionales. En suma, la teoría predice que frente a políticas impopulares y gracias

10. Kathryn Hochstetler, «Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America», en *Comparative Politics* (en prensa), 2006.

11. León Zamosc, «Popular impeachments. Civil society mobilizations, presidential oustings, and democracy in Latin America», conferencia LASA, no publicado, 2006, p. 4.

12. De manera concreta, Pérez-Liñán determina que entre 1978 y 2000, el Congreso salió exitoso en 75% de las enfrentamientos entre ese poder y el Presidente, sin incluir las destituciones presidenciales de Fernando de la Rúa y Adolfo Rodríguez Saá en Argentina, Gonzalo Sánchez de Losada en Bolivia o Lucio Gutiérrez en Ecuador (Aníbal Pérez-Liñán, «Democratization and Constitutional Crisis in Presidential Regimes: Towards Congressional Supremacy?», en *Comparative Political Studies*, 38 (1), febrero 2005, p. 56.

a un detonante político o económico, las protestas populares darán paso al juicio político del Presidente por parte del Congreso, sin la intervención militar tan común antes de la Tercera Ola de Democratización. Sin embargo, en este trabajo se mantiene que la institución de la destitución presidencial es más compleja que lo señalado por los estudios comparados.

#### 4. HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

Este trabajo acepta el desafío de O'Donnell de estudiar «las reglas reales que se están siguiendo» (O'Donnell, 1996: 10). Pretende ampliar la pequeña bibliografía sobre las instituciones informales en el Ecuador y propone una interpretación institucionalista acerca de las destituciones presidenciales que han ocurrido en el país en los últimos diez años. Se interpretan las tres destituciones no como resultado de nuevos actores sociales en el escenario democrático, ni como el resultado de una crisis del sistema democrático, sino como una estrategia consciente de la dominación política. Las tres hipótesis centrales son: 1. que la destitución presidencial en el Ecuador tiene una lógica propia, 2. que la multiplicidad de actores ha fortalecido su mecanismo de funcionamiento, y 3. que esta institución es distinta de los fenómenos acaecidos en el resto de la región.

Analizar la trayectoria de inestabilidad política crónica y el surgimiento de un patrón de comportamiento institucionalizado de un país exige un enfoque más cualitativo que cuantitativo (aunque no elimina la utilidad de lo segundo). Una herramienta metodológica particularmente útil en examinar esta inestabilidad crónica es el institucionalismo histórico. Las cuatro escuelas del institucionalismo —la histórica, organizacional, discursiva y *rational choice*— se desarrollaron como reacción a las perspectivas de la ciencia de la conducta de los años sesenta y setenta. Como la teoría de grupos, el institucionalismo histórico acepta que el conflicto entre rivales por escasos recursos es central a la política, pero busca mejores explicaciones para las distintas políticas nacionales y las desigualdades de los resultados. Se explican estas distinciones en la manera en que la organización institucional de la política, economía y sociedad estructura el conflicto para privilegiar algunos intereses y desmovilizar otros. A diferencia de las otras escuelas del institucionalismo, el institucionalismo histórico enfatiza las asimetrías del poder asociadas con la operación y desarrollo de las instituciones, concibe el desarrollo institucional en términos de la dependencia de trayectoria y las consecuencias no intentadas y no insiste en que las instituciones son la única fuerza causal en la política (las ideas también cuentan, por ejemplo).<sup>13</sup>

El «acercamiento del cálculo» dice que las instituciones persisten porque los actores asumen una especie de equilibrio de Nash, en que una desviación del comportamiento aceptado resulta en un peor resultado que su adherencia. Sin choques externos al sistema, el cambio institucional se realiza o cuando todos los actores perciben que está en su mejor interés buscar aquel cambio, o cuando la introducción de nuevos recursos (económicos o políticos) diversifica los intereses y estrategias de los actores. La pugna y el conflicto –y las asimetrías inevitables de las relaciones de poder– pueden causar el cambio, pero también mantienen la estabilidad. Es decir, un cierto balance de poder social y/o político:

Emerge de luchas por definir de manera estable un conjunto de actores que pueden acaparar mayores –y más diversos– recursos que sus competidores... [donde] las instituciones regulan no sólo los recursos de la lucha política sino también las estrategias disponibles y, en este sentido, *dan forma* a los conflictos políticos en sí mismos (Andrade, 2005: 20).

Con respecto específico a la dependencia de trayectoria, los institucionalistas históricos dividen los acontecimientos históricos en períodos de continuidad interrumpidos por «coyunturas críticas», o momentos en que sucede cambio institucional sustancial, creando un punto de partida en que el desarrollo histórico se desvía por otro sendero. Central a este acercamiento es explicar lo que precipita una coyuntura crítica (generalmente la crisis económica o el conflicto militar).

Para analizar el surgimiento de la destitución presidencial como un comportamiento institucionalizado es necesario: 1. resumir la historia institucional ecuatoriana, 2. identificar la coyuntura crítica que precipitó la emergencia de esa forma de inestabilidad presidencial, y 3. definir los actores pertinentes, sus intereses y sus motivaciones, para entender cómo la institución surgió y cómo se mantuvo. Por consiguiente, la primera sección del segundo capítulo recapitula los orígenes de la inestabilidad presidencial en la historia ecuatoriana. Necesariamente, explica la destitución presidencial como una consecuencia de una trayectoria histórica específica y no sólo como el resultado de decisiones coyunturales. La siguiente sección explora la innovación institucional que dio el salto a la institucionalización del juicio político popular, enfocándose en cambios económicos y políticos de la década de los noventa. La tercera parte del segundo capítulo explica la persistencia de las interrupciones presidenciales por la multiplicidad de actores y fuerzas que fortalecen el mecanismo en cuestión: sectores de la sociedad civil (y los medios masivos de

13. Peter Hall y Rosemary C. R. Taylor, «Political Science and the Three New Institutionalisms», en *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 937.

comunicación), el Congreso Nacional (en función a distintos partidos políticos) y las Fuerzas Armadas. Cada uno de estos actores tiene sus intereses y estrategias distintas, pero desempeñan sus roles en relativa armonía para producir el resultado.

Finalmente, este trabajo compara y contrasta los sucesos ecuatorianos a otras interrupciones presidenciales en la región para sostener que la destitución presidencial ecuatoriana es única. Se explora este planteamiento a través de un estudio de caso comparado. Primero, se ubica el Ecuador en un contexto regional, viendo a las otras crisis presidenciales desde 1978, especialmente los presidentes caídos. Segundo, se resumen las historias básicas de las caídas de Fernando Collor de Mello, de Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez, en Venezuela (1993), y Fernando de la Rúa, de Argentina (2001) a través de una combinación de pugna, crisis, protesta y acción legislativa (el juicio político en cada caso). Estos tres casos son importantes porque son representativas de los procesos de juicio político o juicio político popular en América Latina; se refieren a países geográfica e institucionalmente diversos y; tienen resultados similares. Comparar y contrastar esos tres ejemplos con las destituciones ecuatorianas rinde resultados importantes para el entendimiento de cada régimen político.

## 5. DETERMINACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA DESTITUCIÓN PRESIDENCIAL

Uno de los grandes desafíos al estudiar las instituciones informales es el simple hecho de identificarlas. A diferencia de observar la Constitución o las leyes que construyen las instituciones formales de un país, las reglas informales funcionan fuera de la vista pública, y por lo tanto, son más difíciles de reconocer, entender y estudiar, especialmente en un contexto comparado. Una vía para superar esta falta de claridad es observar instancias en las que reglas formales similares producen resultados diferentes, y atribuir esas diferencias a la presencia de una institución informal. Sin embargo, como observen Helmke y Levitsky, esta lógica reduce las instituciones informales a una categoría de residuo, y se arriesga a equivaler las instituciones informales a las instituciones débiles.<sup>14</sup> Otra estrategia es identificar patrones estables de comportamiento que divergen de los comportamientos establecidos por las reglas formales, pero esta estrategia tampoco es totalmente eficaz; así, cualquier irre-

14. Gretchen Helmke y Steven Levitsky, «Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda», en *Working Paper*, No. 307, Notre Dame, Kellogg Institute, 2003;

gularidad de comportamiento puede ser definida como una institución informal.

Para superar estas dificultades, Brinks establece que la identificación de una institución informal debe responder a cinco planteamientos.<sup>15</sup> Podemos aplicar su metodología brevemente al caso ecuatoriano para mostrar la existencia de una sistematización de lo informal en las políticas presidenciales.

1. ¿Son iguales los resultados observados a los resultados esperados por las instituciones formales? Esta pregunta busca establecer si existen regularidades de comportamiento no explicadas por las reglas formales. El último Presidente que sobrevivió sus cuatro años fue Sixto Durán Ballén (1992-1996), cuyo vicepresidente Alberto Dahik enfrentó (y sobrevivió) un juicio político. Desde entonces, se observa una creciente institucionalización de la destitución presidencial por el simple hecho de que los siguientes tres presidentes democráticamente electos fueron destituidos sin cumplir con sus mandatos. Los sucesos contrastan con lo que, según Linz, son los dos rasgos fundamentales compartidos por cualquier sistema presidencialista, es decir, que un presidente directamente electo disfruta de una legitimidad democrática y por un período rígidamente fijo.<sup>16</sup> Los ejecutivos ecuatorianos han cumplido con el primer requisito pero no el segundo. Además, la forma de las destituciones no es conforme a los resultados predichos por la constitucionalidad del Estado. En vez de recurrir al procedimiento del juicio político, el Congreso ha depuesto a los tres presidentes a través de resoluciones legislativas.<sup>17</sup>

2. ¿Hay actores que describen algún comportamiento en base a una regla de conducta que se hace cumplir? Los votos de las resoluciones legislativas son indicativos de una regla que se hace cumplir, la de no violar la línea partidista. Los actores principales en el juicio político popular son los ciuda-

Gretchen Helmke y Steven Levitsky, «Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda», en *Perspectives on Politics*, vol. 2 (2), December 2004, p. 725-740; Gretchen Helmke y Steven Levitsky, «Introduction», en Gretchen Helmke y Steven Levitsky, edit., *Informal Institutions and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press (en prensa), 2006.

15. Daniel M. Brinks, «Courts, Norms, and Laws: Competing Rules and Legal Rights in Salvador, Sao Paulo, and Buenos Aires», no publicado, preparado para presentación en la Conferencia de Instituciones Informales y Políticas en América Latina, marzo 21-23, 2003, Notre Dame, Kellogg Institute.
16. Juan J. Linz, «Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?», en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, comp., *Las crisis del presidencialismo*, 1: *Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Editorial, 1998 [1994], p. 6.
17. Se explora este punto más adelante, pero: Bucaram fue removido por «incapacidad mental»; Mahuad fue tumbado por un golpe militar y un voto legislativo que aceptó su renuncia (que no sometió); Gutiérrez cayó ante un voto de «abandono de cargo» aunque estaba presente.

danos/manifestantes, la oposición del gobierno dentro del Congreso Nacional y la(s) cúpula(s) de las Fuerzas Armadas. De ellos, sólo el Congreso está penalizado con sanciones por los otros dos sino fabrica una forma de hacer caer al Presidente. La protesta popular, que encarna diversos grupos y diversos intereses, no se desempeña según una regla que se hace cumplir, porque la gran mayoría de protestas en este período no resultaron en la caída del Ejecutivo. Igual, siendo una de las pocas instituciones respetadas por la población ecuatoriana y gozando de una independencia institucional, las acciones de la cúpula militar sólo están limitadas por algunos países y organizaciones internacionales, que se oponen a la intervención militar directa en el gobierno. Si embargo, el Congreso Nacional enfrenta un escenario en que sus resoluciones parecen ser las únicas salidas a crisis prolongadas, y su comportamiento está guiado por los ciudadanos (que pueden aprovecharse de las elecciones populares para castigar diputados a través de la no reelección o amenazas de violencia),<sup>18</sup> los militares (que no poseen la capacidad de constitucionalmente legitimar la destitución) y los partidos.

Se ha visto menos oposición de votos con cada sucesiva resolución legislativa. Los votos fueron: 44-34 a favor de la destitución de Bucaram; más de 115 votos de 123 a favor de aceptar la renuncia *no presentada* de Mahuad, con «seis o siete votos en abstención»<sup>19</sup> y; 62 votos a favor de la resolución de abandono de cargo por Gutiérrez, con dos abstenciones. En el caso de Gutiérrez, por ejemplo, no hay ningún voto en contra porque los diputados «gobiernistas» no estuvieron en el recinto donde se hizo la votación. Sin embargo, los datos muestran que en esas votaciones tremendamente importantes, los diputados mostraron una voluntad por no romper la línea partidista, una decisión que anticipa las posibles consecuencias de votar a favor del Presidente. Aunque esta votación no es una prueba en sí misma de una institución informal, muestra la posición tomada por los líderes de partido y subsecuentemente, la disciplina absoluta de sus diputados.

18. U otras sanciones, como llamados para disolver el Congreso o amenazas a su persona. Uno de los lemas populares en las protestas de abril 2005 fue «¡Que se vayan todos!», en referencia al Presidente y todos los diputados. Además, en la manifestación de la Plaza Grande el 20 de abril, los manifestantes empezaron con un grito de «¡Fuera Lucio!», que se convirtió en «¡Fuera todos!». Ese mismo día, decenas de personas entraron en el edificio del CIESPAL, donde muchos diputados se habían reunido, para buscar a aquellos que sesionaron ahí con el fin de incitar violencia. Se encuentra más ejemplos en el trabajo de Edison Hurtado (Edison Hurtado Arroba, «*Lo que pasó en el CIESPAL*»: apuntes etnográficos sobre el poder, los medios y los sin-sentidos de la violencia», en *Íconos*, No. 23, Quito, septiembre 2005, p. 63-82).

19. Entrevista personal con la diputada Alexandra Vela, diputada del partido Democracia Popular (DP), 30 de agosto, 2006.

3. ¿Se castigan las desviaciones de la supuesta regla informal por los agentes relevantes de control social? Esta prueba es clave porque es posible —si no probable— que las personas se comporten de cierta manera por una cantidad de razones, no relacionadas a la presencia o ausencia de reglas que gobiernan ese comportamiento.<sup>20</sup> Según la metodología de Brinks, las reglas pueden permitir, requerir o prohibir. En este caso, la regla es permisiva. Para comenzar esta determinación, la regla no prohíbe. No obstante, se puede sostener que la destitución es un requisito, porque llega un momento en el proceso —el voto legislativo para destituir el Ejecutivo, en concreto— en que las posiciones de las Fuerzas Armadas y el nivel de protesta popular predicen dicho voto. En este momento votar en contra es difícil, si no inaceptable (recuérdese los votos en contra en 2000 y 2005). Sin embargo, como un proceso en su conjunto, la destitución presidencial no es (todavía) un requisito, ilustrado en la práctica con la destitución fallida del presidente Gutiérrez en noviembre de 2004. En otras palabras, por ahora, la elección democrática del Presidente no exige automáticamente, por definición, su futura destitución. Como se verá más adelante, el manejo de coaliciones y alianzas políticas es crítico en esta determinación.

Al contrario, el remover al presidente de su cargo es una regla permisiva, cosa que complica la determinación de sus desviaciones. Por ejemplo, los diputados pueden violar la regla que permite la destitución, porque no hay ninguna sanción por remover o no al presidente. En casos de reglas permisivas, entonces, el comportamiento anormal tiene que ser un comportamiento secundario; los actores anormales son aquellos que no reconocen el código permisivo no escrito. Así, la mejor evidencia de una regla permisiva es que alguien fue sancionado por intentar hacer cumplir una regla contraria. Lamentablemente, si la institución informal funciona bien, los actores anormales son minimizados. Así, no existe ningún actor institucional que intentó frenar la destitución del presidente o cuestionó la legalidad de las resoluciones emitidas y fue castigado posteriormente. Entonces, esta respuesta no contradice la ins-

20. Para complicar las cosas, las reglas pueden dictar tres cosas: permitir, requerir o prohibir. Los últimos dos puntos son equivalentes de alguna manera, porque una regla que requiere  $x$ , prohíbe el no  $x$ , y el inverso. Así, la búsqueda de comportamiento anormal es evidente, porque el actor trasgresor es aquello que realiza el comportamiento primario tratado por la ley. Sin embargo, una regla permisiva genera otro comportamiento, porque el actor primario no puede ofender, dado que la regla permite tanto el  $x$  como el no  $x$ . En este caso, los actores anormales son aquellos que no logran reconocer el código permisivo no escrito. La mejor prueba de la regla es, si alguien con autoridad ha intentado hacerla cumplir un actor con una regla contraria y fue castigada por hacerlo. Sin embargo, identificar las instituciones informales a través de casos de hacer cumplir puede ser difícil, porque si funcionan bien, hacer cumplir es rara vez necesario. Por otro lado, aún si el comportamiento del conjunto de actores es totalmente consistente, esto no es una prueba concluyente.



titucionalidad de la destitución, pero tampoco puede servir como la prueba final de la existencia de la institución informal.

4. ¿Se observa el comportamiento en cuestión sin ser castigado por agencias oficiales de la ley? Ha de suceder que ninguna sanción negativa se aplique a aquellos que actúan bajo la regla informal, aun si se permite o requiere una conducta formalmente ilícita. Sin duda alguna, se observa que esta regla permisiva no es castigada por agencias oficiales de la ley. La destitución presidencial en el Ecuador no ha incluido el juicio de ningún diputado por iniciar o participar en el proceso, ni sanciones contra participantes en las protestas ni ningún militar. Por ejemplo, como consecuencia de las negociaciones entre Gustavo Noboa y las FF.AA. después del golpe militar contra Mahuad, el Congreso votó a favor de amnistía para todos los participantes militares del golpe; de más de 120 diputados, sólo cinco rompieron la línea partidista para votar en contra.<sup>21</sup> Las cortes ni siquiera entran en la ecuación, por su debilidad frente a los otros poderes del Estado y su falta de independencia respecto a intereses políticos y económicos.

5. ¿Existe evidencia de que los individuos afectados conocen la regla, anticipan las consecuencias de una trasgresión y guían su conducta conforme a esa regla? Si los actores que interactúan bajo la regla informal se guían por las posibles sanciones de no seguirla, los actores creen en una regla vigente (Brinks, 2003: 7-10). El comportamiento de los diputados en el Congreso Nacional entre 1997 y 2005 muestra su confianza en una ausencia de sanciones por destituir al presidente, sin tomar en cuenta la legalidad de los cargos contra él. La formalidad procesal, en la que el Congreso usa el pretexto de legalidad de las resoluciones, ilustra que los diputados son concientes de mantener la apariencia de la constitucionalidad, para evitar posibles sanciones de Estados u organizaciones en el ámbito internacional (o hasta de sus propios ciudadanos). Los votos –especialmente contra Mahuad y Gutiérrez, cuando la regla de permitir la destitución se había puesto en vigencia– demuestran que los diputados saben y cuentan con la regla permisiva de remover al presidente de su cargo a través del juicio político popular.

En suma, es indudable que hay una institucionalización de lo informal en las crisis presidenciales en el Ecuador. Aun más, según una aplicación de la metodología de Brinks (2003, 2006) parece que está vigente una institución informal de destitución presidencial, legitimada bajo una interpretación creativa de la Constitución y justificada por las protestas populares. Dentro del Congreso, son los partidos de oposición quienes apoyan las resoluciones le-

21. Los cinco diputados fueron: Germánico Salgado, Pedro Pinto, Raúl Hurtado, Ramiro Rivera y Alexandra Vela (conversación con Alexandra Vela, diputada de la DP, 29 y 30 de agosto, 2006).

gislativas sin romper con la línea partidista, anticipando las consecuencias partidistas y las consecuencias sociopolíticas de votar en contra. Lo que resulta es que en casos de crisis presidencial extrema durante el período estudiado, el Congreso Nacional no sólo se obliga a si mismo, sino se siente obligado por la ciudadanía y los militares a destituir al presidente.

## CAPÍTULO II

# El juicio político *versus* la destitución presidencial

### 1. ORÍGENES DE LA INESTABILIDAD PRESIDENCIAL

La destitución presidencial en el Ecuador no es un fenómeno contemporáneo. Como apunta O'Donnell, las instituciones son resistentes, especialmente cuando tienen profundas raíces históricas (O'Donnell, 1996: 15), por lo que puede entenderse que el país está viviendo un patrón antiguo que ha asumido una forma distinta, evolucionando en función del contexto histórico y las restricciones externas de cada época. El patrón se basa en que, cuando se estabiliza una configuración de reglas de juego, ésta tiende a perpetuarse más allá del momento en que se creó u originó, moldeando futuras instituciones a través de restricciones (Andrade, 2005: 20). El Ecuador ha vivido una crisis política prolongada a lo largo del siglo veinte, pero especialmente en tres épocas: 1. la inestabilidad y los golpes de Estado entre 1925 y 1948, 2. la intervención y los gobiernos militares entre 1963 y 1978, y 3. la destitución del Ejecutivo por el Congreso a través de resoluciones, iniciándose de forma más concreta en 1997 (lo que Freidenberg llama el «período antipartido».<sup>1</sup>)

En primer lugar, la inestabilidad política ecuatoriana se puede explicar por la evolución histórica de su economía dependiente de la exportación de materias primas, sus divisiones clasistas y étnicas y las instituciones políticas débiles y exclusivas (Andrade y North, 2005: 2-3). La estructura de las leyes e instituciones formales tampoco ha ayudado a combatir esta tendencia. A mediados del siglo XIX, Gabriel García Moreno escribió: «Nuestra Constitución y leyes están calculadas más bien para producir las crisis que para conjurarlas», actualmente esta acotación es aún válida.<sup>2</sup> Las instituciones políticas formales no lograron estabilizar el sistema político en casi ninguna ocasión, y justamente al contrario, han contribuido a la inestabilidad crónica de la política ecuatoriana. La inhabilidad del diseño institucional formal para mediar en el

1. Flavia Freidenberg, «El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador», documento CIDOB, en prensa, 2008.
2. Enrique Ayala Mora, *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1988 [1978], p. 125.

conflicto político, abre el camino a las reglas informales de comportamiento del poder y facilita la figura de la destitución presidencial.

## El diseño institucional

A lo largo de su historia el sistema político ecuatoriano ha sido estructurado en torno a un sistema presidencialista, un sistema que parece conllevar varios riesgos.<sup>3</sup> La crítica más conocida es de Juan Linz, cuya advertencia sobre los peligros del presidencialismo ha generado mucho debate en la ciencia política.<sup>4</sup> Linz señala que hay dos rasgos fundamentales que crean problemas en los sistemas presidenciales: la legitimidad democrática dual y la rigidez de un período fijo de gobierno.<sup>5</sup> La doble legitimidad significa que los dos poderes son elegidos por el pueblo, directamente o a través de un colegio electoral que existe con ese único fin. El hecho de que las dos instituciones disfruten de legitimidad significa que ningún principio democrático puede decidir cuál poder realmente representa la voluntad popular. En las condiciones propicias, especialmente cuando el presidente no goza de una mayoría legislativa, la doble legitimidad conduce a la pugna de poderes. Por su parte, la rigidez es el producto de un sistema en que cada poder es elegido por un período fijo, aunque sus cargos y duraciones son distintos. Este problema significa que las crisis de gobierno se traducen en crisis del régimen político, porque el gobierno no puede adaptarse a las situaciones cambiantes.<sup>6</sup>

3. El presidencialismo se define principalmente por la elección del Ejecutivo a través de un voto directo o casi directo (como es el caso de colegios electorales) por un período fijo, y donde aquel no ha sido designado mediante un voto parlamentario.
4. Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, «Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal», en *Comparative Politics*, vol. 29, No. 4, julio 1997, p. 449-471.
5. Además de esas dos condiciones, Linz señala tres peligros adicionales. Primero, debido al voto popular directo, el presidencialismo puede asumir la forma de un juego de suma cero, cuyas reglas frustran la construcción de coaliciones y favorecen una estrategia de «ganador gana todo». Mainwaring y Shugart (1997) disputan esta observación, precisamente por una desviación del juego de suma cero que cuando el presidente y su partido son minoritarios en el congreso, el presidente no tiene el poder total de decisión. Esta es la configuración dominante en la política ecuatoriana. Segundo, el hecho de ser el único representante directo del pueblo puede resultar en la intolerancia de la oposición. Tercero, es más probable que estén electos los candidatos *outsider*, especialmente aquellos que suscriben al populismo o formas de gobierno anti institucionalista, porque son menos dependientes y agradecidos a los partidos políticos. De los otros tres puntos, la susceptibilidad del sistema presidencial a candidatos *outsider* ha sido demostrada varias veces en la política ecuatoriana, sobre todo con Bucaram y Gutiérrez, y con el actual presidente Rafael Correa.
6. Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1996 [1980], p. 110.

La política contemporánea del Ecuador ofrece varias pruebas a la argumentación de Linz.<sup>7</sup> Desde 1979, el país ha sido víctima de una recurrente pugna entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, desde la cotidiana carencia para desarrollar políticas, hasta los visos dramáticos, como el secuestro del presidente León Febres Cordero por paracaidistas en 1987 o las recientes destituciones de los presidentes. La Constitución de 1978 estableció la elección presidencial a doble vuelta y prohibió la sucesión o reelección, cosas propicias al peligro de rigidez. Al mismo tiempo le proporcionó al Ejecutivo algunos de los poderes constitucionales más amplios de toda la región.<sup>8</sup> Entre otras cosas, el presidente podía nombrar a sus ministros sin aprobación legislativa, le estuvo permitido declarar un estado de emergencia y suspender las garantías constitucionales, aprobar decretos económicos de emergencia y convocar un plebiscito sobre los asuntos que le interesaran, teniendo además el derecho de veto parcial o total sobre la legislación (Conaghan, 1998: 252). Sin embargo, al Congreso también le fueron proporcionados algunos poderes no disfrutados por otros congresos de la región. Aunque el Ejecutivo carecía de la autoridad legal para disolver el Congreso,<sup>9</sup> el Congreso Nacional disponía de mecanismos institucionales a través de la Constitución para destituir al presidente y al vicepresidente,<sup>10</sup> a los ministros de Estado, a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral, y a otras autoridades del Estado.<sup>11</sup> En resumen, las constituciones de 1978 y 1998 sólo lograron fortalecer la contenciosa relación entre el Ejecutivo y su cuerpo legislativo.

Hay una mezcla de debilidades de diseño y debilidades de funcionamiento que plaga el Congreso. La Constitución de 1978 estableció una Cámara de Representantes unicameral, con diputados electos en distritos de múltiples miembros de listas cerradas y bloqueadas, para cargos que duraban cinco

7. Catherine M. Conaghan, «Partidos débiles, políticos «indecisos» y tensión institucional: el presidencialismo en el Ecuador 1979-1988», en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, comp., *Las crisis del presidencialismo, 2: El caso de Latinoamérica*, Madrid, Alianza Editorial, 1998 [1994], p. 239.

8. Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, edit., *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002 [1997].

9. Simón Pachano, «El Congreso en el sistema político ecuatoriano», en Simón Pachano, edit., *Modernización de las instituciones democráticas: el Congreso*, Quito, FLACSO / Fundación Konrad Adenauer, 1997, p. 60.

10. Artículo 130 de la Constitución declara que: «El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones: 1. Posesionar al Presidente y Vicepresidente de la República proclamados electos por el Tribunal Supremo Electoral. Conocer sus renunciaciones; destituirlos, previo enjuiciamiento político; establecer su incapacidad física o mental o abandono del cargo, y declararlos cesantes». («Constitución Política de la República del Ecuador», en: <http://www.presidencia.gov.ec/modulos.asp?id=109>).

11. Artículo 81 de la Constitución Política de la República.

años. También prohibía la reelección legislativa y las alianzas entre partidos, situaciones que frustraron la profesionalización de la clase política y la formación de gobiernos de mayoría. Cambios al nivel orgánico ocurrieron en los siguientes años para combatir algunos de los problemas del sistema político, entre ellos, la Consulta Popular de 1994, la aprobación de la Ley de Elecciones de 1996 y la nueva Constitución Política de 1998, los cuales produjeron la introducción de la reelección legislativa inmediata (1994), el derecho de los candidatos independientes a participar sin necesitar del auspicio de un partido político (1996) y la introducción de un sistema de representación proporcional de lista abierta para la elección de diputados (1998). Sin embargo, el Congreso padecía de fallas más allá de su estructura. Mejía Acosta señala cuatro problemas que todavía permanecen: la desconfianza pública; la excesiva fragmentación partidaria; la poca disciplina partidaria; y la escasa profesionalización.<sup>12</sup> En este contexto, había pocos incentivos para asegurar la cooperación política. Con la combinación de problemas de diseño y de funcionamiento, no es sorprendente que desde 1950, el Ecuador sea el país latinoamericano con más crisis presidenciales, sumando nueve, y de ellas, seis después de 1979.<sup>13</sup>

Peor aún, Ecuador también tiene uno de los sistemas de partidos políticos menos institucionalizados y más fragmentados de América Latina. La organización de los partidos y sus raíces en la sociedad son débiles, la volatilidad electoral es alta y los partidos y las campañas están dominados por individuos, lo cual significa que a menudo los partidos actúan solamente como vehículos electorales. Además, el regionalismo y los *clivajes* que caracterizan al país limitan el alcance de los partidos, generando apoyo no al nivel nacional, sino al nivel regional. De este sistema, se destacan tres características principales, que son: el multipartidismo extremo (se exhibe la competencia electoral de por lo menos cinco partidos), la falta de relación de largo plazo con el electorado y la marginalización de los partidos políticos del proceso de diseño de políticas.<sup>14</sup> Los resultados de estas características son la disociación de las esferas de toma de decisiones dentro del gobierno y el desvinculo con el electorado. El elemento más desestabilizador en relación al Ejecutivo es la alta fragmentación partidaria. Al principio de los años noventa, el número de «par-

12. Andrés Mejía Acosta, «Programa de apoyo legislativo», en Simón Pachano, edit., *op. cit.*, p. 118-124.

13. 1961, 1963, 1970, 1984, 1987, 1990, 1997, 2000 y 2005. (Aníbal S. Pérez-Liñán, «Pugna de Poderes y crisis de inestabilidad», en *Latin American Research Review*, vol. 28 (3), octubre 2003, p. 152-153.

14. Catherine M. Conaghan, «Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System», en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, edit., *op. cit.*, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995, p. 434-435.

tidos efectivos» calculado por Mainwaring y Scully fue 5,8, el más alto de los doce países incluidos en el análisis y uno de los países con el más alto número de partidos efectivos en la historia.<sup>15</sup> Además, es probable que esta cifra haya crecido, ya que habían seis partidos principales en el período estudiado —el Partido Social Cristiano (PSC), la Democracia Popular (DP), la Izquierda Democrática (ID), el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional (PRIAN) y Pachakutik— además del Partido Sociedad Patriótica (PSP) de Lucio Gutiérrez y los partidos pequeños. De hecho, la denominación de un partido como un partido principal es una idea fluida, ya que el DP casi desapareció después de la presidencia de Mahuad, y otros partidos, como Pachakutik y el PSP surgieron para asumir su espacio político en la Sierra. Un resultado es que ningún partido elegido en las urnas ha ocupado la presidencia en dos oportunidades desde 1979.

En suma, la configuración institucional del Ecuador favorece la lucha política y no la cooperación. Las leyes han conducido a una política contenciosa entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y el multipartidismo y clivajes regionales de los partidos políticos conducen a un sistema político susceptible a la inestabilidad y la crisis presidencial. La siguiente sección explora las raíces históricas de estas instituciones y las distintas formas que han tomado estas crisis a lo largo de la historia del país.

### **La configuración de las reglas del juego (1925-1948)**

El primer período de inestabilidad política del Estado moderno ecuatoriano empieza en 1925 y sólo termina con el auge bananero y la elección de Galo Plaza Lasso en 1948. Éste es el punto de partida del análisis histórico institucional por varias razones: el golpe de 1925 marca la primera intervención institucional de los militares con fin de introducir cambios económicos al país; marca también el origen de los modernos partidos políticos ecuatorianos (el Partido Liberal Radical, el Partido Conservador Ecuatoriano y el Partido Socialista Ecuatoriano) y; señala la primera época de inestabilidad política que servirá como el paradigma para futuras interacciones políticas.<sup>16</sup> Como observa Ayala Mora, «la realidad sociopolítica del Ecuador en las primeras décadas de la República, fueron la inestabilidad y la desarticulación» (Ayala Mora, 1993: 69). Sin embargo, los años comprendidos entre 1925 y 1944

15. Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, «Introduction», en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, edit., *op. cit.*, p. 30; Conaghan, 1995: 437.

16. Enrique Ayala Mora, *Resumen de historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1993, p. 93; Osvaldo Hurtado, *El poder político en el Ecuador*, Quito, Letraviva-Planeta del Ecuador, 1993 [1977], p. 143.

sellaron un período político tumultuoso, inigualado en la historia ecuatoriana. El golpe militar del 9 de julio de 1925, conocido como la Revolución Juliana, puso fin a la dominación liberal y al bipartidismo liberal-conservador, pero sus frutos también incluyen la aparición de 27 gobiernos en tan solo 23 años: sólo tres a través de elecciones populares (y fraudulentas), 12 en manos de personas a quienes se les entregó el poder, ocho dictaduras y cuatro gobiernos electos por Asamblea Constituyente (Hurtado, 1977: 142). Las intervenciones militares incluyen no solamente la Revolución Juliana sino también el golpe de Estado de 1937, y el papel jugado por miembros de las Fuerzas Armadas en otros derrocamientos (Ayala Mora, 1993: 94-97).

Las condiciones económicas y el contexto internacional de estos años son integrales para entender la política de dicha época. Desde la caída de Gabriel García Moreno, en 1875, y más particularmente a partir de 1895, la economía ecuatoriana había experimentado un acelerado crecimiento debido, principalmente, a la exportación del cacao. La inserción del país en la economía internacional se basaba entonces, en la monoproducción agrícola, cuyo destino estaba estrechamente vinculado al mercado internacional. El cierre de los mercados de las grandes economías mundiales al inicio de la Primera Guerra Mundial y el fin de la primera época de la globalización, causaron una caída repentina de los altos precios del cacao en el mercado mundial. La emergencia de otras naciones productoras, primariamente en el África, el efecto de nuevas plagas en el cacao ecuatoriano y una falta de innovación tecnológica en la producción, fueron las causas de que la exportación del cacao experimentara un descalabro. Agudizada por la Gran Depresión en la década de los treinta, esta crisis económica resultó en un resquebrajamiento del poder de la burguesía costeña y en la lucha desde abajo por el espacio social y político, produciéndose cambios en la estructura del país. Una fracción importante de los hacendados serranos apoyó a los militares, viendo en ellos una solución preventiva a otra larga pugna política entre la Sierra y la Costa.

La Junta Suprema Militar, compuesta primordialmente de militares jóvenes y apoyados por los hacendados e incipientes industriales serranos, intervino en 1925 y gobernó con dos gobiernos plurales, seguido por la presidencia de Isidro Ayora. La emergencia de los militares fue posible por la ausencia histórica de un sector dirigente civil en el Ecuador, lo cual creó un vacío político que fue llenado por las estructuras multirrepresentativas (como el *velasquismo*), o de forma continua por los militares. Desde su profesionalización, justamente en los años veinte y treinta, las Fuerzas Armadas asumieron un papel de dirigencia en las transformaciones económicas y políticas del país, llenando el vacío político, especialmente durante las crisis oligárquicas.<sup>17</sup> De esta manera, el paradigma de intervención institucional militar en momentos de pugna o crisis se estableció, para repetirse de ahí en adelante.



## Intervención militar (1963-1978)

Los comienzos del auge bananero y su manejo por el presidente Galo Plaza Lasso sustentaron la estabilidad económica y política alcanzada en 1948, acabando definitivamente con la lucha política y social de la época anterior. Plaza, Velasco Ibarra y Camilo Ponce cumplieron con sus mandatos entre 1948 y 1960, antes de que Velasco Ibarra cayera en 1961. El vicepresidente Carlos Julio Arosemena le sucedió constitucionalmente, pero la Revolución Cubana de 1959, la creciente inquietud de los campesinos serranos y los vientos de la «década del desarrollo» provocaron cambios en el nivel político. Además, la crisis de la exportación bananera precipitó un revés a la estabilidad constitucional (Ayala Mora, 1993: 102). En 1963, en medio de la crisis económica, los jefes militares depusieron a Arosemena, tomando el poder del Estado por tercera vez.

El período de 1963 a 1978 se enmarcó dentro del patrón de inestabilidad política del continente, es decir, el golpe de Estado y la intervención militar. El primer gobierno de 1963 precipitó un desarrollismo que hubiese sido imposible bajo un gobierno civil. Casi inmediatamente, y apoyados tanto por los oligarcas costeños como por los terratenientes serranos y el gobierno estadounidense —temiendo una revolución desde abajo— los militares llevaron a cabo una reforma agraria preventiva en 1964. Las reformas logradas no fueron ni comprensivas, ni cambiaron drásticamente la estructura social que había existido por siglos, pero fueron suficientes para traer calma al campo. En el contexto internacional, estas reformas y las políticas de los gobiernos militares tenían todo que ver con la Revolución Cubana, la Guerra Fría y la política exterior estadounidense. Por un lado, los Estados Unidos claramente apoyaban las dictaduras de América Latina en su lucha anticomunista, lo cual legitimaba la intervención militar en la política. Domésticamente, los oligarcas buscaron evitar una revolución campesina que les sacaría del poder. Fue en esta época que las Fuerzas Armadas legitimaron su papel en la política, economía y sociedad a través de la Ley de Seguridad Nacional, diseñada en 1963. Esta ley proporcionaba a las dictaduras militares una especie de Constitución, además de protección jurídica, y les proporcionó un contexto para defender la seguridad interna del país (García, 2005: 100-101).

Dos gobiernos civiles siguieron, pero los militares que apoyaron este último gobierno *de facto* de Velasco Ibarra, retomaron el poder en 1972, liderados por el general Rodríguez Lara. Fue bajo este gobierno que la explotación

17. Bertha García Gallegos, «El Estado y las FF.AA.», en *Ecuador Debate*, No. 24, diciembre 1991, p. 69.

de un nuevo recurso, el petróleo, coincidió con una coyuntura internacional de elevados precios de los hidrocarburos. Ahora, en adición a poseer un plan de desarrollo económico y social, el gobierno también tenía los recursos para buscar cambios modernizadores y progresistas. Un resultado de eso ha sido que la sociedad ecuatoriana todavía asocia a las Fuerzas Armadas con un imaginario de «orden, estabilidad y equilibrio, manteniendo un mayor nivel de credibilidad y legitimidad por sobre otras instituciones públicas».<sup>18</sup> Debido principalmente a su rol impulsor de modernización de las instituciones e inserción económica del Estado, las Fuerzas Armadas ecuatorianas lograron una credibilidad que les concede un cierto poder informal en la esfera política de los subsecuentes gobiernos civiles.

### Transición democrática

El *Consejo Supremo de Gobierno* le quitó el control a Rodríguez Lara en 1976, y aunque menos ideológicamente progresistas, fueron ellos los que impulsaron la transición a la democracia a través de su Plan de Reestructuración Jurídica. Esta transición, en 1979, fue acompañada con una Constitución que tuvo como objetivo la necesidad de «regular y racionalizar el sistema democrático» a través del fortalecimiento de los partidos.<sup>19</sup> Sin embargo, éste no brindó racionalidad al sistema de partidos, sino que produjo resultados inesperados que terminaron afectando la calidad de las instituciones democráticas. A cierto nivel, la Constitución no pudo contener comportamientos y prácticas ya bien establecidos. En palabras de Andrade:

La formación de instituciones que regulaban y hacían posible la participación electoral (un organismo nacional de control y garantía de la competencia electoral, la creación de registros electorales confiables, la formación de partidos políticos) fue insuficiente para cambiar la herencia institucional antidemocrática (Andrade, 2005: 39).

Pero, paradójicamente, como ser verá, el reestablecimiento constitucional del presidencialismo resultó en un fortalecimiento del Poder Legislativo y el eventual debilitamiento del Ejecutivo.

La Ley de Partidos, diseñada en 1977 por una comisión de juristas liderada por Osvaldo Hurtado y convocada por la Junta Militar, intentó mejorar

18. Catalina Pazmiño, «La frágil legitimidad del príncipe democrático», en *Íconos*, No. 23, septiembre 2005, p. 32.

19. Andrés Mejía Acosta, «La reelección legislativa en Ecuador: conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998)», en *Ecuador Debate*, No. 62, agosto 2004, p. 254.

el funcionamiento del sistema político a través del fortalecimiento de la estructura de partidos y la representatividad electoral. Esta ley establecía la participación electoral sólo para candidatos afiliados a un partido; con un número de afiliados no menor del 1,5% del padrón electoral para conseguir reconocimiento legal; una extensión partidaria orgánica en por lo menos diez provincias, y en dos de las tres con mayor población; un umbral de 5% en dos elecciones pluripersonales para cada partido a fin de evitar su eliminación;<sup>20</sup> y la proscripción de las alianzas<sup>21</sup> en las elecciones pluripersonales.<sup>22</sup> Desprendiéndose de la ley ha habido varias consecuencias no esperadas. El requisito de afiliación legal de un candidato a un partido, por ejemplo, ha forzado a muchos individuos ambiciosos a aliarse superficialmente con partidos, para luego romper esas alianzas. Además, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) no bloqueó la reinscripción de aquellos partidos que no alcanzaron el umbral del 5% de los votos, para evitar los cargos referentes a que estaba proscribiendo partidos de izquierda (Conaghan, 1995: 448). La ley tampoco incentiva la formación de alianzas. Según la ley, un candidato puede inscribirse bajo el nombre de un solo partido, lo cual frustra a otros partidos dispuestos a formar coaliciones.<sup>23</sup> En la práctica, como se vio anteriormente, ningún Ejecutivo ha tenido una mayoría en el Congreso desde la transición hacia la democracia en 1979.<sup>24</sup> En suma, la ley no ha generado partidos con presencia nacional, no ha disminuido la cantidad de partidos y no ha evitado la proliferación de nuevos partidos y vehículos electorales.<sup>25</sup>

Por su parte, el diseño del Congreso en 1978 intentó superar las debilidades históricas. La Constitución de 1978 eliminó las representaciones funcionales que contaban con más de 40% de los escaños entre 1945 y 1978 y estableció una sola Cámara de Representantes. Hasta 1996, esta cámara tuvo una conformación mixta de 12 diputados electos sobre una base nacional, con

20. Este reglamento fue derogado en 1983, reestablecido al 4% en 1992 y derogado otra vez en 1996, sólo para reestablecerlo con un umbral de 5% en 1997 (Mejía Acosta, 1998: 11).

21. Véase los artículos 10, 12 y 37 de la Ley de Partidos Políticos, en *Leyes de elecciones, partidos políticos, reglamentos*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1996.

22. Andrés Mejía Acosta, «Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación», en *Documento de trabajo*, No. 5, Quito, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), marzo 1998, p. 9; Conaghan, 1995: 447-448.

23. «La Ley de Partidos Políticos», en *Leyes de elecciones, partidos políticos, reglamentos*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1996.

24. Los porcentajes de escaños legislativos del partido de gobierno lograron sus niveles más altos con el CFP (44,9%), entre 1979 y 1984, y la ID (42,3%), entre 1988 y 1990 (Mejía Acosta, 1997; 1998).

25. Para Sartori, es un rasgo social y no político que sirve como obstáculo. Para ese autor, es la condición del analfabetismo generalizado que severamente limita la consolidación del sistema de partidos (Sartori, 1994: 52).

los demás diputados electos a través de un sistema de representación proporcional conforme con la población de cada provincia (Mejía Acosta, 2004: 253; Pachano, 1997: 52). Se elegían dos diputados por cada provincia, salvo en aquellas con menos de cien mil personas, donde se elegía uno solo. Además, se elegía un diputado más, por cada trescientos mil habitantes o fracción que pasase los doscientos mil.<sup>26</sup> Esta Cámara de Representantes –renombrada como «Congreso Nacional» en 1983– inicialmente se conformó con 69 escaños, pero bajo estas leyes, el número aumentó hasta 121 en 1998. Este número se ha estabilizado con las reformas constitucionales de 1998 y 2000 que eliminaron los diputados nacionales y fijaron el número de diputados provinciales en cien (Mejía Acosta, 2004).

Los legisladores tuvieron cortos términos de mandato, con elecciones cada dos años y sin la posibilidad de reelección inmediata de 1979 a 1996. La Constitución de 1978 prohibió la reelección legislativa bajo el argumento de que era necesario para evitar nuevos caudillismos, al estilo de José María Velasco Ibarra. Sin embargo, eso, junto con el uso de un sistema de representación proporcional de lista cerrada para elegir legisladores, tuvo como consecuencia el aumento de la cantidad de partidos políticos efectivos y evitó que los presidentes obtuvieran mayorías partidistas en el Congreso, un riesgo del sistema presidencialista señalado en la sección anterior. La simplificación del procedimiento de aprobación de presupuesto, en 1983, le otorgó al Presidente la posibilidad de gobernar por decreto en temas económicos. Aunque buscó mitigar la recurrente pugna ejecutiva-legislativa, la ley desincentivó la colaboración de los dos poderes (Freidenberg, 2008). Además, la combinación de límites de términos, con elecciones de medio término eliminó incentivos para que los legisladores forjaran acuerdos de largo plazo.<sup>27</sup>

En 1994, durante el gobierno de Durán Ballén, el Estado llevó a cabo una Consulta Popular con repercusiones en el sistema político. Entre otros cambios se reautorizaron las alianzas partidistas y la legalidad de las candidaturas independientes. Más interesante todavía, los votantes también aprobaron la reelección inmediata para todos los puestos de gobierno menos el Presidente, una ley impulsada por el PSC. Desde entonces, la reelección legislativa ha crecido vertiginosamente, triplicándose desde un 13,82% antes de 1996 hasta 41,87% de 1996 a 2003, y consolidando el poder de los líderes de los partidos

26. Se encuentra este reglamento en el artículo No. 79 de la Constitución Política de la República.

27. Andrés Mejía Acosta, «Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case», en Gretchen Helmke y Steven Levitsky, edit., *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006.

(Mejía Acosta, 2004: 262). Como se verá más adelante, esta legislación fue un precedente legal institucional importante para la destitución presidencial.

En fin, a pesar de algunas buenas intenciones, los cambios institucionales realizados a partir de la redemocratización sólo sirvieron para reafirmar la inestabilidad política en vez de fortalecer el sistema. En adición, cambios introducidos en los años ochenta y al principio de los años noventa tampoco pudieron resolver las crisis de gobierno. Al contrario, las leyes dirigidas al fortalecimiento de las instituciones –como el derecho al decreto en temas económicos para el Presidente y la introducción de la reelección para oficiales del gobierno– atenuaron la posición del Ejecutivo frente al Congreso e impidieron que los dos poderes funcionaran en concordia. La pugna política y las crisis presidenciales continuaron entonces, aunque debido a cambios nacionales e internacionales, ya no se expresaron por la intervención militar.

### **Destitución del Ejecutivo por el Congreso (1997-2006)**

El nuevo patrón de inestabilidad política en Ecuador (y América Latina en su conjunto) tras la Tercera Ola de Democratización es el de la crisis presidencial, pero sin quiebre del régimen democrático. Este patrón posee tres características: una desmilitarización del proceso político; el aumento de la protesta popular como motor para la renuncia del presidente y; una carga legislativa para dar un marco constitucional a la transición política (Pérez-Liñán, 2002: 7-8). La desmilitarización de la política se debe tanto a factores internacionales como domésticos. Por ejemplo, parte de la misión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) es apoyar la democracia en el Hemisferio, y puede penaliza un quiebre democrático de cualquier país miembro con la suspensión de ese país. Los Estados Unidos también juegan un rol en el fortalecimiento democrático del hemisferio, por lo menos con una retórica profundamente pro democrática desde el fin de la Guerra Fría. Su política exterior ya no tolera las dictaduras militares que eran vistas como estratégicas para evitar el comunismo. Junto con algunos gobiernos europeos y la misma OEA, el gobierno estadounidense ahora amenaza los potenciales golpes de Estado con la suspensión de ayuda económica y militar.

En parte, la aplicación de un marco constitucional a las destituciones está enraizada en este movimiento global. Los cambios de gobierno e involucramiento militar tan comunes en las épocas anteriores no son posibles hoy en día. Por último, la protesta popular como motor de la renuncia del Ejecutivo se debe a varios factores. La deslegitimación del régimen de partidos y de representación política –lo que Mejía Acosta llama «desconexión electoral» (1997)– es parte del origen de los movimientos sociales y la protesta popular que buscan «una revocatoria del mandato presidencial desde las calles»

(Ospina, 2005b: 7). Por otro lado, las reformas neoliberales y un aumento en el costo de la vida desde los años ochenta, sin las medidas para canalizar la opinión pública, aumenta la fuerza de la protesta.

Esto no quiere decir que los militares han desaparecido del escenario político. García dice que desde 1979, «en ningún momento las Fuerzas Armadas perdieron su ascendiente e influencia sobre los gobiernos civiles, de distintas tendencias políticas» (García, 1994: 179). Hoy en día, las Fuerzas Armadas ecuatorianas se encuentran entre las más políticamente activas en la región andina. Sin embargo, su papel en los procesos políticos y económicos del país no es siempre visible o accesible a los observadores y analistas, aunque se manifiesta claramente. Así lo confirman el enfrentamiento del general Frank Vargas Pazos contra el gobierno Social Cristiano de Febres Cordero en 1986 y el papel de los militares en las destituciones presidenciales de 1997 a 2005. La diferencia ahora, es que su actuación está enmarcada dentro del nuevo orden hemisférico. Por ejemplo, el golpe militar en 2000 no resultó en un gobierno militar, sino en una transición de gobierno de Mahuad a su sucesor constitucional, Gustavo Noboa. Como explica Bertha García Gallegos, el proyecto político de los militares ecuatorianos muestra una continuidad ideológica desde los años sesenta, pero con el giro de expresarse a través de las vías electorales, por ejemplo, en la forma del Partido Sociedad Patriótica (PSP) de Gutiérrez.<sup>28</sup> Encubiertos por la formalidad legal, los militares ecuatorianos nunca han estado lejos de la política, antes y después de la transición democrática de 1979, y siguen teniendo un papel clave en el ordenamiento político del país.<sup>29</sup> Al fin de cuentas, a pesar del movimiento de apoyo a los regímenes democráticos, la Tercera Ola no ha logrado superar la inestabilidad que ha plagado la política ecuatoriana desde la fundación del país.

El patrón de inestabilidad presidencial en el Ecuador ha vivido tres etapas, moldeadas por distintos contextos internacionales y domésticos. El período que comenzó con la Revolución Juliana y se extendió hasta el auge bananero incluyó 27 gobiernos en 23 años, que compartieron una constante, la profunda falta de constitucionalidad en su actuación. La breve estabilidad económica del país se reflejó en los gobiernos que se sucedieron entre 1948 y 1960, pero la crisis bananera, junto con un clima de inquietud campesina y un contexto internacional de Guerra Fría, dieron paso a otra intervención militar en 1963. Tres distintos gobiernos militares ejercieron el poder entre ese año y 1978, año en que se dio la transición hacia la democracia. Sin embargo, esta

28. Bertha García Gallegos, «El 20 de abril: presente y pasado de un proyecto militar corporativo», en *Íconos*, No. 23, septiembre 2005, p. 95-102.

29. Ilustrado con «Los militares estamos preparados para gobernar el país mejor que los políticos corruptos de siempre» (García Gallegos, 2005: 100).

inestabilidad presidencial y la falta de institucionalización del sistema político (y el fracaso de las reformas de la Constitución de 1978) en su conjunto, parecen haber condenado la política ecuatoriana. A partir de la elección de Bucaram en 1997, ningún presidente electo han terminado su mandato, pero no con el tipo de golpe de Estado típico de los años veinte o treinta, ni de los golpes militares de los sesenta y setenta, sino con resoluciones semi constitucionales, proveídas por votos del Congreso Nacional.

## 2. INNOVACIÓN INSTITUCIONAL

Los principales mecanismos *internos* a través de los que se realiza el cambio institucional son el conflicto, la lucha política y la negociación, mediante la cual los actores maniobran para proteger sus intereses económicos, políticos y culturales (Andrade, 2005: 25). La creación y explotación de nuevos recursos económicos cambia los intereses y estrategias de lucha de los actores. En Ecuador, la trayectoria política reciente muestra un intenso proceso de cambio institucional, económico y político, incluyendo un cambio en el modelo acumulativo y un cambio en el espacio electoral al nivel nacional, en el contexto de una democratización parcial. La emergencia de la destitución presidencial como una institución informal se debe a la negociación y conflicto que se produjo en estas condiciones junto con el fortalecimiento de algunos actores y el efecto de varios *shocks* externos (como las crisis económicas de la década de los ochenta, el fluctuante precio del petróleo y los efectos del fenómeno climático de El Niño).

El esquema de la destitución presidencial –protesta popular, acción legislativa y aprobación militar– se produjo gracias al fortalecimiento del Congreso y las FF.AA. en la década de los años noventa, la emergencia de una prensa libre y profesional y a la creciente importancia de la movilización social, empezando con el movimiento indígena en 1990. Las raíces de este movimiento se originaron en los movimientos campesinos de los años treinta, y más recientemente, en la transformación de las relaciones sociales de poder rural basada en la reforma agraria de 1964 y 1973 y la modernización agrícola.<sup>30</sup> Sin embargo, su emergencia en los años noventa habría sido imposible sin las desastrosas políticas económicas del Estado y su continuada falta de inclusión en el proceso político. El crecimiento económico del Ecuador, iniciado por el auge bananero en 1948 y seguido con el *boom* petrolero, llegó a su fin en 1982 con el aumento de la tasa de interés en los EE.UU. y las resul-

30. Pablo Andrade A. y Liisa L. North, «Ecuador: Political Turmoil, Social Mobilization, and

tantes crisis de la deuda externa en la mayor parte de América Latina. Los desastres naturales de El Niño de 1983 y el terremoto de 1987, junto con condiciones internacional como la caída en el precio de petróleo en 1986 agravaron esta inestabilidad económica inicial del país.

En medio de esta prolongada crisis económica, y con la inhabilidad del sistema político para responder a su ciudadanía (la anteriormente mencionada desconexión electoral), los movimientos sociales canalizaron el malestar de la población en acción política. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) emergió como voz del movimiento indígena con un levantamiento en 1990, y repitió esta acción varias veces en los años siguientes, incluyendo 1992, 1994, 1996, 1997, 1998 y 1999. Formalmente, la Constitución de 1998 logró incorporar el movimiento indígena al régimen democrático en la medida de que tenía que buscar amplio apoyo social para sus propuestas (Andrade, 2005: 89). Aunque los temas principales de su agenda eran la plurinacionalidad, la diversidad y temas territoriales, las demostraciones públicas del movimiento indígena figuraron en la defenestración de Bucaram y más aún en el caso de Mahuad.<sup>31</sup> Sin embargo, si bien la protesta popular y el movimiento indígena jugarían un papel justificador en las caídas presidenciales, la institución de la destitución presidencial tiene sus orígenes en varias luchas políticas por recursos económicos y espacio electoral. Este análisis se enfoca en las destituciones de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez, pero el patrón realmente comienza con la destitución del vicepresidente, Alberto Dahik, en 1995, lo cual tiene sus raíces en el conflicto entre Sixto Durán Ballén y el PSC.

## El juicio político de Dahik

Los orígenes del conflicto que cambió la trayectoria política del país pertenecen a un asalto al Ejecutivo en la administración de Sixto Durán Ballén, el resultado de una pugna interna en el PSC para la nominación presidencial en 1995. Aunque Durán Ballén fue uno de los fundadores del PSC, el líder partidario, León Febres Cordero, nombró a Jaime Nebot como el candidato del partido. La lucha por las riendas del poder del PSC terminó en la salida de Durán Ballén y la subsiguiente formación del Partido de Unión Republicana (PUR), bajo cuyo auspicio hizo compañía para la presidencia. Su victoria electoral en octubre de 1992 fue acompañada, sin embargo, con sólo doce de 77

Frustrated Reform», en Jan Knippers Black, edit., *Latin America: Its Problems and Its Promise*, Philadelphia, Westview Press, 2005, p. 10.

31. Simón Pachano, «Ecuador: cuando la inestabilidad se vuelve estable», en *Íconos*, No. 23, septiembre 2005, p. 42.



escaños en el Congreso, y sólo seis escaños para su aliado, el Partido Conservador Ecuatoriano (PCE), es decir, que juntos no lograron ni siquiera un cuarto de los escaños del Congreso (Mejía Acosta, 2006: 19). Aun con minoría legislativa, Durán Ballén logró realizar reformas económicas –las Leyes de Modernización– continuando las políticas neoliberales iniciadas por la administración de Febres Cordero y seguidas por Rodrigo Borja.<sup>32</sup> Promulgadas principalmente por el vicepresidente Alberto Dahik, estas leyes fueron ejecutadas por una alianza secreta con la oposición del PSC (Mejía Acosta, 2006).

La puesta en práctica de reformas económicas neoliberales por parte del PUR habría sido imposible sin la colaboración del PSC; partido con una orientación política similar, si no congruente. El PUR se benefició con la aprobación de sus reformas, mientras el PSC buscó acceso a recursos estatales y reformas que beneficiarían sus propios objetivos. Como reveló Dahik durante su juicio político en 1995, el pacto informal entre los dos partidos fue llevado a cabo en Guayaquil en una reunión entre miembros del gobierno, incluido Dahik y el jefe del Estado Mayor, Marcelo Santos, y los líderes del PSC; específicamente, Febres Cordero y Nebot. El acuerdo entre el gobierno y el PSC estipuló que el gobierno destinara alrededor de US \$ 100 millones (200.000 millones de sucres) para las provincias costeras de Guayas, Manabí, Los Ríos y Esmeraldas (bastiones de poder del PSC), más transferencias directas de efectos de los gastos reservados del gobierno de hasta US \$ 500.000 cada uno para: comprar el voto de legisladores en la aprobación de las leyes de Telecomunicaciones y Electricidad; puestos para miembros del PSC en Petroecuador e INECEL; y control del PSC de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Electoral (Mejía Acosta, 2006: 20).

Hasta cierto punto estos costos valieron el esfuerzo, pues la administración de Durán Ballén logró aprobar varias reformas económicas en el Congreso. No obstante, a la vez que el PUR y el PSC se aliaron, también mantuvieron su enfrentamiento público, incluso en temas como la propuesta de plebiscito nacional para convocar una Asamblea Constituyente.<sup>33</sup> Consecuentemente, la alianza fue precaria. Según Dahik, los diputados del PSC exigieron transferencias adicionales para sus provincias; en una subsiguiente entrevista con el periodista Jorge Vivanco, el vicepresidente denunció a algunos jueces de la Corte Suprema vinculados al PSC por buscar sobornos del Ejecutivo

32. Estas políticas aumentaron la tasa de desempleo, llevó una recesión económica severa y resultó en varias crisis, de manifestaciones hasta dos levantamientos indígenas (1992 y 1994).

33. «Ecuador: President Sixto Durán Ballén Calls Plebiscite for Constituent Assembly», NotiSur-Latin American Political Affairs, Latin America Data Base (LADB), Latin American Institute, University of New Mexico, vol. 4, No. 23, 17 junio, 1994, en: <http://ssdc.ucsd.edu/news/notisur/h94/notisur.19940617.html>

para determinar la constitucionalidad de las Leyes de Modernización (Mejía Acosta, 1006: 21-22). Febres Cordero, por su parte, respondió con acusaciones de compra de votos contra Dahik, y el PSC y los partidos de la izquierda iniciaron procedimientos de juicio político en contra del vicepresidente.

Dahik sobrevivió con una votación de 39 a 19, con 14 abstenciones, pero usó el juicio para revelar en gran detalle la naturaleza del acuerdo firmado entre el gobierno y el PSC en 1992. Luego, frente a la posibilidad de detención preventiva por el uso ilegal de los gastos reservados —una acusación hecha por el presidente de la Corte Suprema, Carlos Solórzano Constantine, un cómplice del PSC— Dahik mandó una carta de renuncia y huyó a Costa Rica. Sin embargo, el juicio político fallido tuvo consecuencias más allá de Dahik: el PSC y Jaime Nebot, perdieron las elecciones de 1996 contra Bucaram y el PRE, los beneficiarios de haberse abstenido del voto del juicio. Además, los costos implicados en este escándalo forzaron el PSC y los demás actores políticos (especialmente los partidos políticos) a cambiar sus estrategias para buscar y mantener el poder.

### **Las nuevas reglas del juego se configuran**

Las reformas políticas de Dahik y los intereses en juego en la alianza PUR-PSC destacan quizás el elemento clave en el surgimiento de la destitución presidencial como una institución informal, es decir, el cambio del rol del Estado en el manejo de recursos económicos. Ospina explica que la crisis de gobernabilidad que empieza en 1995 con el juicio político contra Dahik, «está relacionada con el cambio del modelo de acumulación, en el cual el control del aparato estatal es considerado vital para la sobrevivencia [*sic*] de las fracciones en disputa en un contexto de poderosas presiones económicas desde arriba y desde abajo» (Ospina, 2005b: 15). La globalización, las organizaciones económicas internacionales y el recambio estatal, provenientes del neoliberalismo económico, han creado un sistema en que el control sobre los recursos petroleros, la recompra de la deuda externa, los sistemas de crédito y la privatización de las empresas públicas están en juego en el campo político (Bustamante, 1999, 2004; Mejía Acosta, 2006; Ospina, 2005a, 2005b). Quien controla esos recursos mantiene o aumenta su poder al costo del poder de los demás.

En dos buenos trabajos históricos sobre la actual crisis que vive el país, Ospina (2005a, 2005b) se refiere al fortalecimiento de las estructuras sociales en la historia ecuatoriana y cómo la aparición del neoliberalismo ha conllevado tensiones económicas, políticas y sociales. Las presiones económicas empeoran las tensiones políticas, que no se pueden resolver entre las élites y los otros sectores de la sociedad. El punto de inflexión en este modelo es enfrentar el «liberalismo económico reinante de temores y plaga de com-

petencias inmanejables un ambiente empresarial repleto de protecciones, subsidios y negocios turbios con un Estado cada vez más radicalmente privatizado». <sup>34</sup>

El rol privilegiado del Ejecutivo como benefactor económico del manejo estatal puede recurrir a la privatización de empresas estatales, como hizo Mahuad con la privatización de empresas de telecomunicaciones y electricidad; favores políticos con alto rendimiento económico a través del nombramiento de aliados familiares en posiciones de poder, como el hijo de Abdalá Bucaram, Jacobo, que celebró su «primer millón» después de poco tiempo como encargado del servicio aduanero en el Puerto de Guayaquil; o a la corrupción plena, como es el caso de el mismo Abdalá mismo, quien se fugó a Panamá con un estimado US \$ 90 millones de fondos malversados después de su caída. <sup>35</sup> Este cambio aseguró que la elección de alguien fuera de clase política dominante, o que va en contra de la clase dominante, resultaría en un duelo por el control real del aparato estatal. La élite realiza maniobras constantemente para proteger sus intereses. Al analizar la crisis de gobernabilidad actual, Bustamante también destaca la importancia de «entender el papel crucial que sigue jugando el Estado como foco de acumulación económica en el Ecuador», notando que «el sistema de finanzas públicas sigue siendo el principal centro de acumulación de capitales que tiene el país» (Bustamante, 2004: 26). En términos institucionales, el cambio en los recursos en juego alteró las motivaciones de los actores en su lucha política y sirvió como una de la bases de la innovación institucional. Por consiguiente, es indudable que el giro hacia el neoliberalismo que comenzó en los años ochenta fue un elemento importante para estructurar el juego político en los años noventa.

Aunque el control de los recursos estatales puede generar inestabilidad, no es suficiente para explicar por qué esta forma particular, la destitución del presidente, reemplazó el juicio político formal. Aquí se sostiene que el procedimiento de juicio político formal contra Dahik, y el daño que hizo el vicepresidente al PSC con sus revelaciones, fue el impulso que dio cabida a la institucionalización de la defenestración del Ejecutivo. Los testimonios públicos hechos por Dahik durante su juicio hicieron que este proceso formal fuera no deseable para los partidos o diputados implicados, sobre todo el PSC y sus líderes. El PSC sufrió por el escándalo de corrupción iniciado por el juicio, y Jaime Nebot perdió las elecciones presidenciales por segunda vez en 1996. Como el partido político más poderoso del país, pero compitiendo contra tres,

34. Pablo Ospina, «El abril que se llevó al coronel que no murió en el intento», en *Ecuador Debate*, No. 65, agosto 2005b, p. 15.

35. Thomas C. Bruneau, «Ecuador: The Continuing Challenge of Democratic Consolidation and Civil-Military Relations», en *Strategic Insights*, V (2), febrero 2006.

cuatro o cinco partidos más por el mismo espacio electoral y los mismos recursos, es de interés para el PSC evitar revelaciones públicas dañinas acerca de su comportamiento político real. Además, como hace notar Mejía Acosta en sus trabajos sobre las coaliciones legislativas fantasmas, las presiones de la prensa y la opinión pública son sustanciales en contra de muchas prácticas legislativas y ejecutivas, y por consiguiente, hay incentivos para mantenerlas escondidas (Mejía Acosta, 2006).

Helmke y Levitsky destacan cuatro motivaciones para la emergencia de una institución informal: 1. la existencia de instituciones formales incompletas, 2. una carencia de poder de los actores para realizar un cambio institucional formal, 3. la debilidad de las instituciones formales, o la inhabilidad para lograr una solución institucional formal, y 4. la búsqueda de objetivos no públicamente aceptables (Helmke y Levitsky, 2006: 28-29). En Ecuador, la institución formal del juicio político, establecido en el artículo 130, numeral 9 de la Constitución de 1998, es funcional, como demuestra el enjuiciamiento de Dahik. Sin embargo, hay elementos de cada una de las cuatro motivaciones en la creación de la institución informal.

La razón más obvia para la emergencia de la destitución presidencial cuando ya existía una institución formal que cumplía la misma función fue la rapidez con que se concreta. Por ejemplo, en medio de las masivas protestas contra Bucaram, la diputada Alexandra Vela (DP) sostiene que el Congreso tenía que resolver el problema lo más pronto posible.<sup>36</sup> Es decir, en un ambiente de protestas callejeras y presión de los militares, no hubo otro recurso que una salida rápida, pero con la apariencia de institucionalidad. En general, el juicio político ecuatoriano no es jurídicamente débil. Pero, su fuerte aplicación según las leyes y normas aplicables significa que se realiza en un horizonte de tiempo más alargado, y en circunstancias extremas, el Congreso estaba buscando evitar los problemas sociales que, en su opinión, el relativamente largo proceso del juicio político habría causado. Aplicando los criterios de Helmke y Levitsky, se ve que existía una solución institucional formal, pero su resultado habría sido insuficiente para las expectativas (cuan constitucionales) de los actores del proceso de la destitución presidencial. En este respecto, la institución formal puede ser incompleta (punto uno) o meramente débil bajo las circunstancias extremas que rodeaban la destituciones de Bucaram, Mahuad y en menor medida, Gutiérrez.

A la vez, señalar que el Congreso no poseía otras opciones más allá de la destitución a través de resoluciones no quiere convertir a los antagonistas de este drama en víctimas. Cada uno de los actores tenía sus propios intereses firmemente enraizados que llamaban por la destitución inmediata del Ejecutivo.

36. Comunicación personal, 29 de agosto, 2006.

Habría sido posible efectuar un juicio político contra cualquiera de los tres presidentes caídos por violar la Constitución, y removerlos del poder por razones distintas a las verdaderas motivaciones de la destitución. Como se demuestra más adelante, cada uno de los actores principales –los participantes de la protesta popular, pero especialmente el Congreso y las FF.AA.– tenían fuertes intereses económicos y políticos para hacer caer a cada uno de los presidentes. Pero esas razones –desde enraizados intereses económicos de los militares en el golpe de 2000 o la búsqueda de control del aparato estatal y el espacio electoral por el PSC y la ID en las caídas de Bucaram y Gutiérrez– no pasarían la prueba del escrutinio público. Eso, entonces, suma el cuarto punto a la lista de motivaciones.

Ahora, para contestar por qué una institución informal es preferida sobre una institución formal que cumple la misma función, es necesario retomar el mismo trabajo de Helmke y Levitsky. Profundizando el trabajo de Lauth (2000), los autores desarrollan una tipología de las relaciones entre instituciones formales e informales basada en dos dimensiones (2003, 2004, 2006). Por un lado, las instituciones informales pueden producir resultados convergentes o divergentes de sus equivalentes formales, por el otro, las instituciones formales pueden ser efectivas o inefectivas. La combinación de estas dos dimensiones resultará en uno de las cuatro tipos de instituciones informales de la tabla 1.

Las instituciones complementarias no violan las reglas formales ni producen resultados substancialmente distintos, pero pueden llenar los huecos dejados por las instituciones formales o pueden fortalecer las instituciones formales. Algunos ejemplos son la política del «seguro electoral» de la Concertación Democrática en Chile<sup>37</sup> o las normas compartidas de la ciudadanía estadounidense respecto a su Constitución. Este tipo de institución mejora la calidad y eficacia de la institución formal. Las instituciones complacientes, en cambio, crean incentivos que cambian los efectos sustantivos de las reglas formales, violando el espíritu de la regla formal, pero no la letra de la ley. A los actores que crean estas instituciones tiende a no gustarles el resultado producido por la regla formal; el mejor ejemplo es el *consociacionismo* del sistema político holandés de compartimiento de poder entre los partidos políticos principales. En la práctica, esta institución limita el poder del voto –el espíritu de la ley– pero fortalece la estabilidad del régimen democrático.

37. Véase John M. Carey y Peter Siavelis, «Insurance for Good Losers and the Survival of Chile's Concertación», en *Latin American Politics and Society*, 47 (2), Summer 2005, p. 1-22; John M. Carey y Peter Siavelis, «Election Insurance and Coalition Survival: Formal and Informal Institutions in Chile», en Gretchen Helmke y Steven Levitsky, *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006.

Tabla 1. **TIPOLOGÍA DE INSTITUCIONES INFORMALES**

<i>Resultados</i>	<i>Instituciones formales efectivas</i>	<i>Instituciones formales inefectivas</i>
Convergente	Complementaria	Sustitutiva
Divergente	Abarcativa	Competitiva

Fuente: (Helmke y Levitsky, 2003; 2004; 2006).

Las instituciones competitivas, por consiguiente, son caracterizadas por instituciones formales inefectivas que no son sistemáticamente cumplidas. Seguir estas reglas significa violar las instituciones formales y producir resultados divergentes. Por ejemplo, en contextos pos coloniales, donde las instituciones impuestas y las normas autóctonas se contradicen, son las normas informales las que son seguidas. La última institución informal en la tipología, la sustitutiva, es empleada por actores que buscan resultados compatibles con las reglas formales en un entorno sin cumplimiento de esas reglas formales. Este emerge cuando las estructuras estatales son débiles o no existentes, como en la creación de rondas campesinas en el norte de Perú para reemplazar las cortes inefectivas (Van Cott, citado en Helmke y Levitsky, 2006: 25).

En el Ecuador, el juicio político popular asegura el mismo resultado que produciría el juicio político, y por lo tanto, no puede ser clasificada como una institución abarcativa o competitiva. Sin embargo, es más difícil ubicarla dentro de una sola de las dos clasificaciones que permanecen. Por un lado, el juicio político funciona, y por consiguiente, la destitución presidencial sería una institución complementaria; se utiliza porque el juicio político no responde a las necesidades (no constitucionales) del Congreso. A la vez, la institucional informal ha reemplazado al juicio político como medio preferido para defenestrar al Ejecutivo, lo cual la clasifica como una institución sustitutiva. El ambiente de protesta popular y/o presión militar de la institución exige una respuesta legislativa encontrada sólo en las resoluciones emitidas y no en el procedimiento formal del enjuiciamiento.

Para las élites y las FF.AA., el proceso formal del juicio político carece de varias ventajas ofrecidas por la destitución presidencial. Primero, la destitución en su forma actual no exige la legitimación o justificación demandada por los procedimientos del juicio político formal, y es posible evitar la mayoría legislativa necesaria para iniciar el juicio político. En otras palabras, sacar a Gutiérrez del poder por sobrepasar sus límites en relación al control económico y electoral se justifica en las calles por quejas completamente dife-

rentes, y no hubo la necesidad de la lucha formal para probar una acción inconstitucional. Segundo, este proceso no corre tanto riesgo de fallar, como el fracasado juicio político contra Dahik. La movilización de la sociedad civil casi predetermina el destino del presidente, porque esconde la voz de la oposición. Tercero, el juicio político popular no corre el riesgo de revelaciones públicas dañinas *à la* Dahik; no está sujeto a la transparencia. En fin, los actores detrás de la destitución mantienen control indirecto del gobierno sin tener que pagar los costos de gobernar. En suma, la institución informal ha surgido porque los actores principales buscan objetivos no públicamente aceptables, y prefieren esta institución sobre las reglas formales del juicio político porque exige poca legitimación, hay menos posibilidad de fallar y si se falla, no se corre el riesgo de revelaciones públicas formales que puedan hacer daño a los actores principales.

Ahora, moviéndose más allá de los cambios al sistema político generado por la administración de Durán Ballén, el juicio político de su vicepresidente Dahik y el escándalo político que ocasionó su testimonio, hubo factores institucionales adicionales que contribuyeron claramente a la consolidación de la destitución presidencial como una institución. Uno de estos factores fue la reforma constitucional que permitió la reelección legislativa consecutiva. El PSC introdujo esta iniciativa en enero de 1994, y fue bien recibida por otros partidos, como la ID, la Democracia Popular (DP) y el Movimiento Popular Democrático (MPD) (Mejía Acosta, 2004: 260). El tema fue incluido en la lista de siete preguntas de la Consulta Popular planteada por Durán Ballén para reformar la Constitución, y pasó exitosamente. Los resultados fueron inmediatos a partir de las elecciones de 1996, pues la reelección legislativa se triplicó, de 13,82% entre 1979 y 1996 hasta 41,87% de 1996 a 2003. Además, el porcentaje de diputados reelectos por el mismo partido aumentó, de 69,5 a 77,5%, reflejando una «mayor preponderancia de las organizaciones políticas para influir sobre las carreras legislativas de sus miembros» (Mejía Acosta, 2004: 264).

Por supuesto, el primer benefactor de esta ley fue el PSC. Los socialcristianos contaron con 33 de los 89 casos de reelección inmediata de 1996 a 2003, y 60% de los diputados socialcristianos fueron productos de reelección durante este mismo período (Mejía Acosta, 2004: 265). La ley no ha destruido la cultura política de corto plazo tan característica del sistema político ecuatoriano, pero alarga el horizonte político y trae un toque de continuidad al proceso de toma de decisiones. La reelección inmediata ha fortalecido los bloques legislativos, además del poder de los líderes de partido, consolidando el poder de los partidos más grandes y haciendo más probable que los diputados permanezcan con el mismo partido y voten conforme a la línea del mismo.

La elección de Abdalá Bucaram en julio de 1996 trae a la luz otro factor en la necesidad (y facilidad) de la destitución; la irrupción de candidatos no pertenecientes al sistema político. Se ha señalado (Andrade, 2005; Córdova Montúfar, 2004) que varios candidatos presidenciales en los últimos años han sido candidatos *outsiders*.<sup>38</sup> Bucaram, aunque no considerado un *outsider* propiamente dicho, ha mantenido un discurso anti oligárquico y hasta antipolítico desde la fundación del PRE en 1982.<sup>39</sup> Gutiérrez —que venció a otro *outsider*, el magnate comercial Álvaro Noboa— ni siquiera provenía del fondo político que gozaba Bucaram, pues como militar estaba alejado del proceso político formal. Por supuesto, su retórica también invocaba un imaginario de «antipolítico».<sup>40</sup> En el contexto político de la desconfianza pública en los partidos, la excesiva fragmentación partidaria, la poca disciplina partidaria y la escasa profesionalización, los candidatos presidenciales más exitosos han recurrido no solamente al clientelismo característico del sistema político ecuatoriano sino del (neo)populismo (Burbano de Lara y Rowland, 2003; Córdova Montúfar, 2004; Andrade, 2005). El hecho de ser un desconocido, o parecer estar en contra del *statu quo* que es dañino para gran parte de la población, es una ventaja segura en la campaña presidencial.

La (re)emergencia en el escenario político ecuatoriano de candidatos *outsiders*, marcada claramente por la victoria electoral de Bucaram en 1996, inició un cambio en la dinámica del espacio electoral del país. Al tener control sobre el aparato estatal, los *outsiders* pueden empezar a fomentar redes clientelares, fortalecer sus partidos personales y buscar mantener su poder partidario. En el caso de Gutiérrez, su PSP presentaba una amenaza a la ID en la Sierra ecuatoriana, porque competía por los mismos votos de centro-izquierda (Bustamante, 2004). Álvaro Noboa y el PRIAN, por su parte, constituyen una amenaza al electorado costeño de Bucaram y el PRE (y viceversa). La clase política dominante, principalmente las jerarquías partidarias del PSC y la ID, no están dispuestas a perder terreno electoral (y económico) frente a una nueva clase política. Su respuesta natural va a ser buscar preservar su poder tradicio-

38. El término *outsider* se refiere a «un candidato que ni se identifica con un partido político ni recibe apoyo de ningún partido, un candidato que en algunos casos no tiene ni experiencia de gobernar ni incluso experiencia política, y que se presenta con un apoyo populista a menudo basado en la hostilidad a los partidos a los políticos». (Juan P. Linz, citado en Córdova Montúfar, 2004: 234).

39. Carlos de la Torre, «El regreso de Abdalá», en *Íconos*, No. 23, septiembre 2005, p. 104-110; Flavia Freidenberg, *Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar elecciones*, Quito, Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, 2003, p. 398-399.

40. Marco A. Córdova Montúfar, «La emergencia de *Outsiders* en la región andina: análisis comparativa entre Perú y Ecuador», en *Ecuador Debate*, No. 62, agosto 2004, p. 236.



nal. Entonces, el impulso para controlar el Ejecutivo, amenazar con la destitución, o destituir al presidente no solamente tiene que ver con la lucha por recursos sino por la competencia legislativa y oligárquica por el espacio electoral y el mantenimiento de los esquemas de poder.

## La destitución de Bucaram

Bucaram ocupó el cargo de Presidente por apenas ciento veinte días antes de su salida del poder, y por lo tanto, se puede afirmar que su destitución —la primera de las tres— fue el resultado de factores enraizados en el sistema y en la configuración institucional del momento más que en alguna política específica que puso en práctica. Bucaram llegó a Carondelet con un discurso anti élite y anti establecimiento, y tuvo control de sólo veinte escaños legislativos, una minoría que le obligó buscar el apoyo del PSC. Aunque cualquier colaboración entre los dos partidos fue públicamente negada, el PSC participó de manera predominante en elegir a los jueces de la Corte Suprema de Justicia y colaborar en la Ley del Régimen del Sector Eléctrico.<sup>41</sup> Sin embargo, esta coalición duró poco tiempo, y se disolvió en noviembre de 1996 cuando el PSC se opuso a la propuesta gubernamental de aumentar los impuestos y acabar con las exenciones al IVA en el presupuesto fiscal de 1997.<sup>42</sup>

El estilo de gobierno de Bucaram tampoco fue un buen presagio para su destino. Si, como sostiene Pérez-Liñán, es el peso de los escándalos políticos acumulados lo que desestabiliza al presidente y canaliza la opinión pública en contra del gobierno, el estilo confrontacional y llamativo —extravagante— de su populismo trabajaba en su contra desde el principio. El mismo Pérez-Liñán halla una altísima incidencia de escándalos durante el mandato de Bucaram: 16 episodios de corrupción o abusos de poder denunciados en sus seis meses como presidente, o un promedio de un escándalo cada diez días (Pérez-Liñán, 2007). Su caída en las encuestas de opinión pública fue dramática, especialmente en la Sierra donde su apoyo disminuyó de 53% en agosto al 29% en octubre. De la Torre (1996, 1997) destaca dos debilidades adicionales: por un lado, sufrió el aislamiento de las élites tradicionales y la volatilidad de su «apoyo negativo», apoyo dirigido en contra de Nebot más que a favor de Bucaram en las elecciones; por otro lado, muchos miembros de la élite, especialmente en la Costa, temían que los programas de privatización de Bucaram serían manipulados para favorecer los intereses de esta nueva élite asociada con el presidente y su familia. Las movilizaciones, entonces, reconocieron los

41. El 30 de agosto, el veto parcial de la Ley Eléctrica fue apoyado por el PRE, que antes se había opuesto. El veto parcial significó la realización inmediata de medidas de privatización.

42. «PSC: una oposición sin sorpresas», en diario *Hoy*, 16 de noviembre, 1996.

intereses tanto de las masas como de la oligarquía establecida. Por su parte, Pachano atribuye las causas de las movilizaciones contra Bucaram al «paquetazo económico», junto a la percepción de inseguridad que generaba el propio Ejecutivo, especialmente en los sectores medios y altos. Como observa: «el escaso tiempo que Bucaram ocupó el cargo no fue suficiente para contar con señales claras respecto a la orientación de sus políticas, menos aún para evaluar sus resultados» (Pachano, 2005: 42).

Sin embargo, sus políticas no mitigaron los efectos de los escándalos. Concretamente, en diciembre de 1996, su gobierno provocó una reacción negativa de muchos ciudadanos al anunciar su famoso paquetazo económico, el Plan Cavallo-Bucaram para el reajuste neoliberal, que imponía nuevos impuestos a los combustibles y consumos especiales, suprimía los subsidios al gas, teléfonos y electricidad, y congelaba y reducía el salario mínimo e incrementaba las tarifas de transporte público. El plan también se extendió a la privatización de algunas grandes empresas del Estado como EMETEL –la compañía de telecomunicaciones cuya privatización fue iniciada por el gobierno de Durán Ballén– y la empresa eléctrica del Estado, INECEL, en adición a la reestructuración del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Aunque la implementación de su plan fue inviable frente a la necesidad de la cooperación legislativa y la reforma de varias disposiciones legales, el apoyo al presidente había caído debajo de 10% en enero.

Entre varias acusaciones de corrupción por la prensa, como la malversación de fondos reservados del gobierno, una denuncia de corrupción del servicio aduanero por el embajador norteamericano Leslie Alexander<sup>43</sup> y llamadas a la renuncia de Bucaram por los ex presidentes Osvaldo Hurtado y Rodrigo Borja, una alianza de sindicatos comerciales y un movimiento social, el Frente Patriótico, convocaron una huelga general el 5 de febrero de 1997.<sup>44</sup> Aunque es dudoso que el número de manifestantes alcanzó los dos millones citados en la prensa, varios miles de personas, de diversos grupos y estatus socioeconómico, salieron a la calle. Las protestas crecieron hasta el 7 de febrero.

Frente a la protesta popular y la presencia militar, desde la perspectiva legislativa, el juicio político fue inviable.<sup>45</sup> Sin embargo, el desconocimiento de Bucaram por las FF.AA. y las sostenidas llamadas para su destitución por los ciudadanos hizo necesaria la acción legislativa. El bloque socialcristiano propuso una resolución de insania mental, y con una votación de 44 a

43. Aníbal S. Pérez-Liñán, «Presidential Crises and Political Accountability», preparado para la Conferencia de LASA, Chicago, 26-28 de septiembre, 1998, p. 6.

44. Por lo general, la prensa apoyó a los manifestantes en contra de Bucaram. Describieron la huelga que se convirtió en protesta prolongada como «revolución de las conciencias, amanecer de la dignidad, carnaval multicolor, campanada democrática, plebiscito espontáneo del pueblo» (Córdova, 2003).

34, el Congreso invocó el artículo 100 de la Constitución de 1978 para destituir al Presidente. Aunque la vicepresidenta Rosalía Arteaga se declaró como sucesora constitucional, unos días de mediación de parte de las FF.AA. llevaron al nombramiento del presidente del Congreso, Fabián Alarcón.<sup>46</sup> Bucaram se fugó nuevamente a Panamá.

Un elemento importante de este proceso fue la emergencia de las FF.AA. como actor en el proceso de la destitución y el nombramiento de un sucesor. Los militares, ajenos al proceso político en la mayoría de democracias occidentales, juegan un rol político mucho más activo en América Latina. Ecuador no es una excepción, soportando gobiernos militares múltiples veces en el siglo veinte. Como explica García, la ausencia histórica de un sector dirigente civil en el Ecuador creó un vacío político llenado por las estructuras multirrepresentativas (como el velasquismo), o de una forma continua por los militares. Desde su profesionalización en los años veinte y treinta del siglo pasado, las Fuerzas Armadas han asumido un papel de dirigencia en las transformaciones económicas y políticas del país, llenando el vacío político, especialmente durante las crisis oligárquicas (García, 1991: 69). El papel de las FF.AA. en la política, economía y sociedad se legitimó por el respaldo que les dio el gobierno norteamericano durante la Guerra Fría y también por la Ley de Seguridad Nacional, implementada desde 1963. Esta ley proporcionaba a las dictaduras militares una especie de Constitución, además de protección jurídica, y le dio un contexto para defender la seguridad *interna* del país (García, 2005: 100-101).

Como ya se discutió, el público ecuatoriano, «asocia a las Fuerzas Armadas con un imaginario de orden, estabilidad y equilibrio, manteniendo un mayor nivel de credibilidad y legitimidad por sobre otras instituciones públicas».<sup>47</sup> Esto se debe, en gran medida, al rol modernizador del gobierno militar en los años setenta, un plan de desarrollo económico y social facilitado por la subida vertiginosa del precio de petróleo en el mercado internacional al comienzo de esa década. Además, en menor medida, el gobierno militar de los años setenta tampoco conlleva la imagen de opresión o atrocidades tan características de las dictaduras del Cono Sur –incluso muchos se refieren a esta dictadura como una «dictablanda». Sin embargo, debido principalmente a su rol en impulsar la modernización de las instituciones e inserción económica del

45. Comunicación personal con la diputada Alexandra Vela (DP), 29 de agosto, 2006.

46. La cuestión de sucesión fue confusa, en parte, por un vacío constitucional. Los artículos 75 y 76 de la Constitución de 1978 trataron del tema, pero una reforma en 1983 combinó los dos artículos, previendo que en el caso de ausencia temporal, el sucesor sería el Vicepresidente. No habló, sin embargo, del caso de ausencia definitiva. (Conversación con la diputada Alexandra Vela; Andrade, 2005: 87).

Estado, las FF.AA. ecuatorianas han logrado una credibilidad que les concede un cierto poder informal en la esfera política de los subsecuentes gobiernos civiles. Este poder les ha conferido un rol protagónico en las tres destituciones, empezando con la caída de Abdalá Bucaram.

El esquema de los sucesos en esta caída sería el modelo para las futuras destituciones: protestas sostenidas por escándalo y crisis y exacerbados por la prensa; una resolución legislativa apoyada por la oposición para destituir al presidente sin la necesidad de un prolongado juicio político; una falta de reconocimiento o interferencia de las cortes; y la aprobación del voto y la negociación del heredero de la presidencia de parte de los militares.

## La Constitución Política de 1998

El sucesor de Bucaram, Fabián Alarcón, llevó a cabo un plebiscito en 1997 para convocar una Asamblea Constituyente. Viniendo después de un período de incertidumbre institucional, la Asamblea buscaba construir la base para una democracia más estable, aunque los resultados no han cumplido con los objetivos propuestos. Aprobada por los ciudadanos en plenaria, la Asamblea se convocó con tres proyectos fundamentales, apoyados por coaliciones cambiantes: 1. un proyecto de ingeniería institucional centrado en la gobernabilidad, o reforzando la figura presidencial, apoyado por el gobierno, el PSC y la DP, 2. un proyecto que buscaba mantener el rol del Estado en la economía, apoyado por los partidos de centro-izquierda e izquierda, y 3. un proyecto «movimientista» que enfatizaba la plurinacionalidad, impulsado y apoyado por varios grupos de la sociedad civil, sobre todo el movimiento indígena (Andrade, 2005). Las reformas reflejaron los objetivos contrarios de fortalecer el Poder Ejecutivo y limitar la toma de decisiones legislativas al hacer el Congreso más representativo de los votantes.

La Constitución aprobada por el Congreso el 5 de junio de 1998, fue una amalgama de las tres visiones. Por un lado, el documento ratificó una visión política del Estado prevaleciente desde 1925, es decir, dotarle de un papel clave al gobierno en el manejo de la vida económica del país a través de la regulación del sector privado y propietario de la producción y provisión de energía e infraestructura de telecomunicaciones (Andrade y North, 2005: 14). También fortaleció al Ejecutivo al darle una mayor habilidad para destituir a sus ministros (artículo 171) y otorgarle mayor poder para controlar y modificar el presupuesto general del Estado (artículos 258-260). Por otro lado, incrementó el número de actores políticos mediante varias disposiciones. Aumentó la repre-

47. Felipe Burbano de Lara, «La caída de Gutiérrez y la rebelión de abril: presentación de *dosier*», en *Íconos*, No. 23, septiembre 2005, p. 22.

sentatividad del Congreso al eliminar las elecciones legislativas de medio término, implementar un sistema electoral de voto personalizado y adoptar una nueva forma de distribución de escaños,<sup>48</sup> y también eliminó la necesidad de una afiliación partidaria como requisito para postularse como candidato (artículo 98). Sin embargo, el suceso más novedoso fue el reconocimiento y garantía de los derechos colectivos de «los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos» (los artículos 83-85) en un Estado «pluricultural y multiétnico». Por consiguiente, esta innovación fue responsable de abrir nuevos espacios de representación.

En síntesis, la Constitución de 1998 contribuyó a la formación de las reglas de juego que regirían hasta la elección de Rafael Correa en 2006. En primer lugar, el documento estableció formalmente al movimiento indígena como un jugador político, con una capacidad de veto en el gobierno. También aumentó el número de actores políticos, no sólo con la legitimación del movimiento indígena, sino con la descentralización de la toma de decisiones en el ámbito político. A la vez, paradójicamente, centralizó mayor poder económico en el Ejecutivo. Consecuentemente, la Constitución logró impedir aún más la cooperación entre esos dos poderes y exacerbó –si no incentivó– la pugna política. Por último, dificultó los procedimientos legislativos para defenestrar al presidente, lo cual fortalecería la legitimidad de afirmar la revocatoria en las calles (Ospina, 2005b: 19). Todos serían factores contribuyentes a la caída de Mahuad.

## **La destitución de Mahuad**

La primera ronda de las elecciones presidenciales adelantadas de 1998 fue ganada por el Alcalde de Quito, Jamil Mahuad, de la Democracia Popular (DP), seguido por Álvaro Noboa, magnate bananero y ex ministro de Finanzas de Bucaram, del PRE. Aunque Mahuad contaba con el apoyo de los dos grandes partidos políticos, la DP y el PSC, el voto de la segunda vuelta electoral fue más competitivo de lo imaginado, y Mahuad ganó con apenas el 51% del voto popular. Noboa objetó los resultados, solicitando un recuento de votos, pero el Tribunal Electoral no lo concedió. Más allá de esos sucesos, la DP ganó sólo 35 de los 123 escaños legislativos, una debilidad que le obligó a forjar una coalición con el PSC, un bloque legislativo fuerte que compartía con la DP una visión económica neoliberal.

48. Cada provincia estaría representada por un mínimo de dos diputados y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que separara los ciento treinta y tres mil.

Mahuad se posesionó en la presidencia en medio de una difícil coyuntura. El fenómeno climático El Niño, el más grande en más de cincuenta años, dejó alrededor de 30.000 personas sin hogar en la Costa entre julio 1997 y junio 1998, y causó daños económicos directos estimados en aproximadamente unos US \$ 112,3 millones (o 4,7% del PIB agrícola, y 0,6% del PIB total) y daños indirectos estimados en US \$ 2.651 millones (o 13,4% del PIB), principalmente en el sector agrícola y en la infraestructura costera.<sup>49</sup> Las poblaciones rurales de la Costa sufrieron pérdidas económicas directas e indirectas y una mayor susceptibilidad a amenazas a la salud, como epidemias de malaria. Aunque el gobierno interino tenía un plan de contingencia, éste sufrió de varias deficiencias, incluso la falta de distribución estratégica a algunas de las provincias y cantones más afectados.<sup>50</sup> Además, el desastre natural llegó en un momento económicamente inoportuno. La economía ya tenía que aguantar la marcada caída en el precio internacional del petróleo de \$ 21 el barril en enero de 1997, a \$ 12 el barril en 1998, a \$ 9 el barril en enero de 1999.<sup>51</sup> Consecuentemente, el crecimiento económico disminuyó al 2,2% en 1998 (comparada a una tasa de crecimiento de 2,7% a lo largo de los años noventa), y la inflación llegó al 34% (Vos, Velasco y Labastida, 1999). Peor aún, el déficit fiscal aumentó en la primera mitad de 1998 hasta el 7% debido a la continuada caída en el precio del petróleo y una afloración en los controles de gastos frente a las elecciones de mayo. En otras palabras, Mahuad asumió el poder en medio de un entorno extremadamente desafiante. Lamentablemente, no fue capaz de dar marcha atrás a los problemas económicos.

Estas perturbaciones resultaron demasiado para un sector financiero que había experimentado una fuga de capitales, una creciente falta de liquidez y una disminución en la actividad bancaria a lo largo de los años noventa. El 15 de agosto de 1998, el entonces Ministro de Finanzas publicó la liquidación del Banco de Préstamos por insolvencia, y se desató la peor crisis financiera en la historia del país: Mutualista Previsión y Seguridad quebró en septiembre,

49. El estudio citado aquí (Vos, Velasco y Labastida, 1999) también toma en cuenta los beneficios económicos inesperados disfrutados por algunas industrias, como en la producción camaronera, la cual se aumentó más de US \$ 68 millones, disminuyendo las pérdidas económicas netas. Debido principalmente a fuertes diferencias metodológicas, un estudio de la CEPAL (1998) coloca los daños económicos hasta los US \$ 966, o casi 5% de PIB del país.

50. Rob Vos, Margarita Velasco y Edgar de Labastida, «Economic and Social Effects of El Niño in Ecuador, 1997-1998», Washington DC, Inter-American Development Bank, 1999, en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=721047>

51. Administración de Información de Energía de los EE.UU., «U.S. FOB Costs of Crude Oil (Dollars per Barrel)», 27 de mayo, 2008, en: <http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/hist/i000000004m.htm>

y dos semanas después, el Banco del Tungurahua fue el primero de 16 bancos<sup>52</sup> que se declararon insolventes.<sup>53</sup> Como respuesta, la llamada «aplanadora» –la alianza del DP y el PSC– buscó asegurar la confianza pública con la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributaria, una ley que creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), un cuerpo cuyo objetivo fue garantizar los depósitos para evitar el pánico generalizado y dotarle al Estado con la posibilidad de intervenir en el sector bancario. La aplanadora también aprobó una iniciativa del PSC, un impuesto a la circulación de capitales (ICC) de uno por ciento en cualquier transacción financiera que reemplazó el impuesto a la renta y ayudó a financiar obras públicas en la Costa (como el Malecón 2000). La reacción fue abrumadoramente negativa.

La creación del AGD aumentó la disposición al riesgo por parte de los especuladores y de los bancos, mientras el ICC resultó en una acumulación del impuesto, en que la mayoría de depósitos pertenecía a sólo el uno por ciento de depositantes. La caída de Filanbanco, uno de los bancos más grandes del país, aumentó el pánico respecto a la confianza pública en el sector bancario. La estrategia empleada por el gobierno para enfrentar la recesión y la desconfianza fue el «salvataje bancario» que consistía de tres medidas principales: 1. concesiones de créditos de liquidez del Banco Central a los bancos en quiebra (US \$ 900 millones entre agosto de 1998 y febrero de 1999); 2. el congelamiento de los depósitos del público, decretado junto al feriado bancario el 8 de marzo de 1999; y, 3. la emisión de bonos del Banco Central a la AGD para financiar la capitalización de los bancos en peligro.<sup>54</sup> Según las cifras, esto quiere decir que el gobierno de Mahuad transfirió alrededor de US \$ 6.000 millones entre agosto de 1998 y diciembre de 1999, el gasto presupuestario del Estado en educación y cultura por 13 años o salud por 29 años; además, el monto de los depósitos congelados, US \$ 3.850 millones, es el equivalente a 28% del PIB de 1999 (Montúfar, 2004: 115). Las medidas económicas resultaron en un deterioro en las finanzas públicas y una agudización de la recesión: en 1999 el PIB decreció el 7,3%, las inversiones el 34,7%, las importaciones un 38,4% y el consumo final un 10,1%, todos *récords* para el país en el siglo

52. Financorp y Finagro, luego de un fallido intento de fusión, entraron en saneamiento en enero de 1999. Los otros afectados fueron: el Banco del Azuay, Amerca, Finanoba, Bancomex, Banco del Progreso, Banco Popular, Valorfinsa, Finibert y Necman. También se dio la fusión de Pacífico y Continental y la de Filanbanco y Previsora, y el saneamiento forzoso de Banco Unión, Banco de Crédito y Solbanco.

53. Guissela Salgado Albornoz, «Qué causó la crisis bancaria en el Ecuador», Superintendencia de Bancos y Seguros, 3 de junio, 2008, en: [http://www.superban.gov.ec/downloads/articulos\\_financieros/Que%20causo%20la%20Crisis%20Bancaria%20en%20el%20Ecuador.pdf](http://www.superban.gov.ec/downloads/articulos_financieros/Que%20causo%20la%20Crisis%20Bancaria%20en%20el%20Ecuador.pdf)

veinte, y claras indicaciones de que la recesión se había convertido en una crisis de grandes proporciones.

Políticamente, Mahuad sufrió el colapso de la aplanadora y una disminución predecible en el apoyo popular. Sin el apoyo del PSC, el presidente perdió mucha credibilidad política, las concesiones políticas y otras piezas para negociar una segunda frente duradera. En junio, se armó una coalición fantasma con la izquierda (la ID y Pachakutik) para aprobar reformas al sistema bancario y a las finanzas públicas, pero la coalición no fue tan fuerte para superar la oposición y aprobar un paquete de reformas más amplio. Peor aún, las medidas económicas fueron vistas por el público como disposiciones para proteger a los responsables de los bancos y como muestras de la corrupción del gobierno.<sup>55</sup> A la vez, otros actores institucionales allegados al gobierno sufrieron las consecuencias económicas, como las FF.AA., cuya banca se licuó con la crisis.<sup>56</sup> Aparentemente, el mal manejo político del Ejecutivo había producido resultados inesperados, entre ellos, la erosión de su apoyo político, social y militar. En julio, la reacción popular provocó el reestablecimiento del impuesto a la renta más un impuesto en los autos de lujo, con la Ley del Reordenamiento de las Finanzas Públicas, erosionando cualquier apoyo que quedaba del PSC.

En medio de tanta confusión política y económica, «surgió un acuerdo elemental entre todos los jugadores; el gobierno de Mahuad debía cesar de existir» (Andrade, 2005: 96). Pero, como señala Andrade, los actores volvieron a dividirse en dos posiciones fundamentales: 1. la renuncia de Mahuad, para devolver regularidad al orden político, y 2. un cambio radical en ese orden, apoyado principalmente por la CONAIE y sus aliados (Andrade, 2005: 96). Según algunas fuentes, el mando militar se reunió con el líder de la CONAIE, Antonio Vargas Guatatuca, en Quito a partir de noviembre de 1999, en parte para discutir un posible golpe de Estado militar-indígena.<sup>57</sup> En plena crisis, Mahuad contó con una coalición de última instancia con el PRE para aprobar el presupuesto fiscal de 2000 a cambio a algunas concesiones particularistas, incluyendo revisiones al código penal que habrían facilitado el retorno de Bucaram de Panamá. Fue aparente que el Presidente había alienado potenciales aliados en la derecha e izquierda en apenas 18 meses de gobierno, y su apoyo en el Congreso nunca había sido tan débil.

54. Wilma Salgado, citado en César Montúfar, *Gobernabilidad y participación*, Quito, Fondo Editorial Letras, 2004, p. 115.

55. Por ejemplo, salió la acusación de que Mahuad había aceptado un «pago» de US \$ 3 millones para su campaña electoral del bolsillo de Fernando Espinosa, director del quebrado Banco del Progreso.

56. Comunicación personal con la diputada Alexandra Vela (DP), 29 de agosto, 2006.



En una movida desesperada para estabilizar la economía y combatir la alta inflación, Mahuad anunció la dolarización oficial de la economía y el anclaje de la cotización del dólar en 25.000 sucres el 9 de enero (aunque el cambio en ese momento fue de 15.000 sucres al dólar, y el año anterior había estado en sólo 5.000 sucres al dólar). El Tesoro de Estados Unidos y el FMI manifestaron su sorpresa por el anuncio. La inflación para el conjunto de 1999 había sido del 56% y no había visos de que el ritmo del crecimiento de los precios aminorara en los meses siguientes. En el contexto social explosivo, esta medida fue el fósforo que prendió el incendio; Mahuad no se salvó de las llamas. El 16 de enero, llegaron los indígenas a Quito para protestar, convocados por Vargas y la CONAIE.

El golpe se produjo el 21 de enero de 2000, cuando los campesinos indígenas, aliados con efectivos del Ejército de rangos inferiores y medios, ocuparon los edificios del Congreso Nacional, la CSJ y la Contraloría General, y declararon cesantes los poderes del Estado. Forzando la salida de Mahuad, la alianza militar-indígena anunció la formación de una Junta de Gobierno de Salvación Nacional integrada por el coronel Lucio Gutiérrez Borbúa, Antonio Vargas y Carlos Solórzano Constantine, ex presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). El Alto Mando Militar buscó insertarse en los sucesos inesperados, llamando a Mahuad para renunciar y citaron a Gutiérrez para volver al cuartel militar del Alto Mando. Frente a sus superiores militares, Gutiérrez salió del triunvirato y fue reemplazado por el general Carlos Mendoza, que tuvo que enfrentar dos grupos de generales opuestos a la movida: uno que rechazaba la alianza con la CONAIE y otro que se oponía a cualquier acción militar en los asuntos civiles. El nuevo triunvirato tampoco fue duradero. Dos factores figuraron en su disolución: 1. la respuesta de la comunidad internacional, principalmente la embajada norteamericana, que no toleraría un gobierno no democrático,<sup>58</sup> y 2. una ruptura en la jerarquía de las FF.AA. –vista en las negociaciones entre Gutiérrez y el Alto Mando, y entre Mendoza y los otros generales– la cual se manifestó plenamente en la decisión del general Telmo Sandoval, del ejército, de apoyar a Gustavo Noboa y no a la junta.

El 22 de enero, por la mañana, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas desconoció formalmente a la junta. El Congreso Nacional, convocado en una sesión extraordinaria en Guayaquil, buscó una salida (semi)constitucional a la crisis política. En una interpretación creativa de la situación, y sin votos en contra, el cuerpo legislativo aprobó una resolución que aceptó una renuncia que Mahuad nunca planteó, consintió a Gustavo Noboa como su suce-

57. *Ibid.*

58. Aunque inicialmente se mantuvo el mando militar, Mendoza sabía que un gobierno militar interino no era posible –especialmente después de una conversación con Peter Romero del

sor constitucional (según al artículo 168 de la entonces nueva Constitución) y fijó la toma de poder. Noboa luego llegó al Ministerio de Defensa para negociar la transición con el Alto Mando. A cambio del reconocimiento militar de su sucesión a la presidencia, Noboa ayudó a aprobar un voto de amnistía en el Congreso para todos los participantes militares del golpe. Sólo cinco diputados votaron en contra. En términos de la institucionalidad del mecanismo de la destitución, este voto demostró la complejidad de las interacciones entre los militares y el Congreso. No fue un simple proceso de acción legislativa o acción militar, seguido por el retiro de su participación, sino un proceso de negociación y renegociación entre esos dos poderes.

En suma, los militares definitivamente jugaron el mayor rol en esta destitución, aunque las protestas indígenas y el Congreso, cuya acción legislativa selló un marco de constitucionalidad a los procedimientos, también fueron necesarios. En este caso, en lugar de la secuencia de protestas callejeras, un voto legislativo y la aprobación militar para defenestrar el Ejecutivo, se invierten los roles de los militares y el Congreso, cambiando la configuración a un esquema de protestas, seguido por acción militar y la aprobación por el Congreso. Además, se notó claramente la negociación entre el Congreso y las FF.AA. en la resolución del golpe, el nombramiento del sucesor constitucional y el voto de amnistía.

## La destitución de Gutiérrez

Como sus predecesores, la administración de Lucio Gutiérrez invirtió fuertemente en formar una coalición con el PSC para avanzar su agenda legislativa. Así como Bucaram y Mahuad, el eventual colapso de esta coalición redujo el poder de negociación del gobierno para construir y mantener subsiguientes coaliciones. Sólo el manejo de redes clientelares, el constante forjamiento de alianzas particularistas y la eliminación de la oposición dentro de las FF.AA.<sup>59</sup> por Gutiérrez aseguraron su supervivencia después de la coalición inicial.

Después de su participación en el golpe de Estado de 2000, Gutiérrez fue electo en noviembre de 2002 con la plataforma de su proyecto militar-civil, el Partido Sociedad Patriota (PSP), en alianza con el MPD y Pachakutik, el brazo político de la CONAIE. Sin embargo, esta misma versión de la alianza militar-indígena que ayudó a derrocar a Jamil Mahuad en 2000 duró poco. A pesar de su retórica populista de izquierda durante la campaña electoral y su posición como un candidato *outsider*, Gutiérrez casi inmediatamente volteó a

Departamento de Estado de los EE.UU. en que Romero se negaba a reconocer el gobierno militar (comunicación personal con la diputada Alexandra Vela, 29 de agosto, 2006).

la derecha, buscando implementar reformas de austeridad fiscal y reformas neoliberales para capitalizar en el alto precio del petróleo. La negación de la alianza con Pachakutik fue el comienzo del debilitamiento del movimiento indígena por Gutiérrez, que vio en ello una potencial amenaza a su poder (aunque ése resultaría menos peligroso que el PSC). En febrero de 2003, un mes después de posesionarse en la presidencia, Gutiérrez firmó una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) con el fin de privatizar el sector petrolero, eléctrico y telecomunicaciones y realizar reformas fiscales. Aunque la colaboración legislativa le fue negada por los dos partidos, se formalizó la coalición del PSP y el PSC en agosto de 2003 con una reestructuración de los jueces de la Corte Suprema favorable al PSC, el comienzo de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio bilateral con los Estados Unidos y la aprobación del presupuesto anual de 2004.<sup>60</sup> Esta coalición duró más de un año, hasta octubre de 2004.

Como había sucedido en 1996 con el escándalo de Dahik, una serie de acusaciones entre Renán Borbúa, el primo del primer mandatario, y León Febres Cordero en 2004 reveló la dificultad de renegociar los favores políticos y términos de cooperación entre el gobierno y el PSC. La brecha se expuso claramente en noviembre de ese año, cuando el PSC, junto con la ID y Pachakutik, inició el proceso de juicio político contra Gutiérrez por la malversación de fondos públicos (cargo del PSC) y crímenes contra la seguridad del Estado (cargo de Pachakutik y la ID). Aunque Febres Cordero aseguraba a la prensa que tenía pruebas de la acusación, Gutiérrez atribuyó los ataques a una represalia de grupos oligárquicos con poder político que buscaron eludir el pago de millonarias deudas que mantuvieron con el fisco. A pesar de que la oposición carecía de la mayoría necesaria de dos tercios para realizar el juicio,<sup>61</sup> Gutiérrez montó una coalición con el PRE y el PRIAN y sobrevivió al juicio político. Aunque la nueva coalición le permitió mantenerse en el poder unos cinco meses más, fue la negociación de esta coalición lo que aseguraría su última derrota.

El 9 de diciembre, en violación directa a la Constitución, Gutiérrez destituyó a los miembros de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) –la mayoría vinculada con el PSC– y les reemplazó con jueces ligados al PSP, PRE y PRIAN. A la vez, reestructuró el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral. Después de asumir su cargo, el nuevo Presidente de la CSJ dese-

59. Por ejemplo, para consolidar su fundación política dentro de las FF.AA., Gutiérrez disminuyó el tamaño del Consejo de Generales y Almirantes de 46 a 29 personas en 2003. Además, ascendió a aquellos oficiales considerados leales.

60. «PSC, PSP y PRE tienen siete temas en común», en diario *Hoy*, junio 27, 2003.

chó las acusaciones pendientes contra los ex presidentes Bucaram y Noboa en marzo, anticipando sus retornos al país. El regreso de Abdalá Bucaram el 2 de abril de 2005, desde su exilio en Panamá provocó hostilidad en las clases medias urbanas y despertó los medios masivos de comunicación. Las asambleas de Quito y Pichincha convocaron a la población a protestar el martes 12 y el miércoles 13 de abril, pero las movilizaciones no fueron ni masivas ni prolongadas (Ospina, 2005b: 10). Sin embargo, fueron éstas que anticiparon el fenómeno de los *forajidos* unos días después.

Con el fin de desacreditar a los manifestantes de las protestas del 12 y 13 de abril, el presidente Gutiérrez dijo que no eran «más que un puñado de forajidos», un gran error estratégico. En rápida sucesión, los manifestantes y un medio de comunicación, Radio La Luna, acogieron el apelativo y voltearon así su connotación negativa. Se convocaron más manifestaciones en la ciudad de Quito (compuesta primordialmente de la clase media de dicha ciudad), y Gutiérrez respondió con un estado de emergencia y la convocatoria de contra protestas. La situación se agudizó. Primero, como ya se señaló, el Presidente minimizó su poder y les otorgó unidad al llamar a los movilizados «forajidos»; segundo, su disposición de estado de emergencia el 15 y 16 de abril no tenía el apoyo total de las FF.AA., y las movilizaciones crecieron; tercero, convocó contra manifestaciones de la Costa que sólo sirvieron para aumentar la cantidad de manifestantes originales. La disolución de la CSJ el 15 de abril sólo sirvió para destacar la ilegalidad de la reestructuración del diciembre pasado y aumentar el número de manifestantes. En otras palabras, Gutiérrez —o más bien, su torpeza— creó y aumentó la capacidad de la protesta justificadora de su propio derrocamiento.

Las marchas más grandes empezaron el 19 de abril y continuaron el 20, llegando a la Plaza Grande y a Carondelet, llamando a la destitución del Presidente. El Congreso convocó una sesión especial el día 20, votando 62 a 0 a favor de destituir a Gutiérrez por abandono de cargo. El acto final fue el retiro del apoyo de las FF.AA., formalmente anunciado por el almirante Víctor Hugo Rosero después del voto legislativo. Aunque el vicepresidente Alfredo Palacio fue nombrado el sucesor constitucional, estuvo durante cinco horas sin protección militar, mientras, según algunos informes, los militares debatieron asumir el control bajo la forma de una junta civil-militar (Bruneau, 2006: 4). Como en el caso de las otras dos destituciones presidenciales, la caída de Gutiérrez empezó con un detonante (la inconstitucional disolución de la Corte Suprema de Justicia), protestas populares (con alrededor de 50.000

61. La oposición del PSC (25), ID (15), Pachakutik (7) y el MPD (3) llegaba a 15 votos de una mayoría de dos tercios.

«forajidos» en su apogeo), una resolución casi legal por el Congreso (62-0 por el cargo de abandono de cargo) y la decisión final hecha por los militares.

En suma, las tres destituciones se parecen de muchas maneras, no solamente por el desencadenamiento de la destitución, sino por los intereses detrás de cada destitución, especialmente la pugna por recursos económicos y el poder político bruto. La aplicación de una economía política neoliberal a partir de la administración de Febres Cordero ha fortalecido la banca de la oligarquía y las élites económicas del país, pero al costo del nivel de vida de la vasta mayoría de ciudadanos. La falta de conexión entre los políticos y una población frustrada, más la configuración de un poderoso movimiento indígena, han facilitado la protesta en contra de los gobernantes y sus políticas, especialmente con la emergencia de la prensa como un factor en la movilización. A la vez, el fortalecimiento del Congreso por medidas constitucionales como la Ley de la Reelección Legislativa y los artículos de la Constitución de 1998 ha consolidado el poder de esa institución. A la vez, el fracasado juicio político contra el ex vicepresidente Alberto Dahik en 1995 resultó en un cambio de estrategia para las élites políticas, especialmente el PSC. Con los recursos económicos y el espacio electoral en juego, las élites han evitado el juicio político después de 1995, usando las movilizaciones sociales, un Congreso cada vez más fuerte y la debilidad de los tribunales para destituir al presidente sin muchos de los costos de un juicio político formal, trabajando en conjunto con los militares.

### 3. REPRODUCCIÓN DE LA INSTITUCIÓN

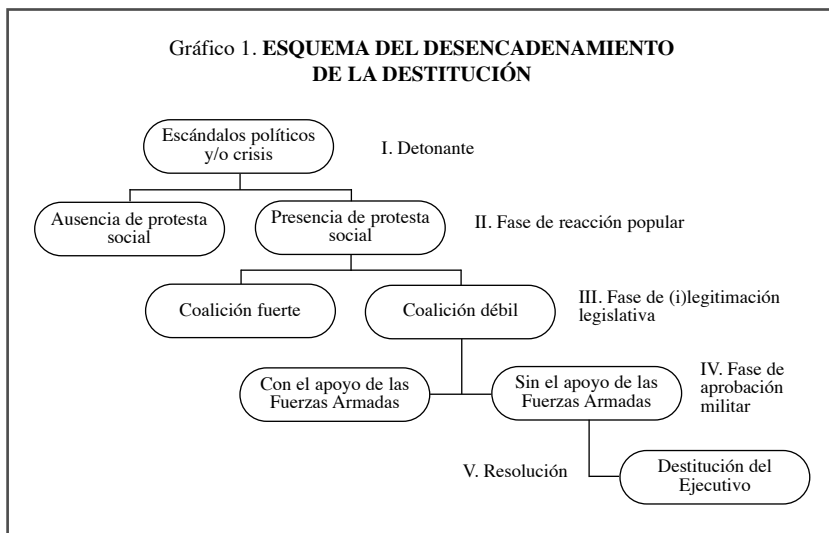
La primera parte del segundo capítulo exploró los orígenes históricos e institucionales de la inestabilidad presidencial en el Ecuador, mientras la segunda parte se enfocó en los orígenes particulares del patrón actual de destitución presidencial. Esta tercera sección busca entender la lógica tras la destitución del Ejecutivo, definiendo más claramente a los distintos actores estratégicos, los intereses y motivaciones de cada uno y sus interacciones. Además de describir cómo funciona el proceso de la destitución, este apartado pretende explicar porqué los actores se comportan en función de sus intereses.

Coppedge (1994b) define un «actor estratégico» como «aquel individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir el funcionamiento de las reglas de juego o los procedimientos de toma de decisión».<sup>62</sup> Según esta definición, existen tres principales actores que maniobran conjuntamente para destituir al Ejecutivo: 1. las organizaciones sociales, 2. el Congreso Nacional, y 3. las Fuerzas Armadas. Otros actores que influyen en estos tres actores principales incluyen los medios de comunicación y creado-

res de opinión, los tribunales y la élite económica y hasta las cámaras de producción. Los actores fortalecen esta institución informal porque el hacerlo se adapta a su mejor interés. La destitución real del Ejecutivo sucede cuando se alinean los intereses de todos los actores del juego, y cuando el Ejecutivo no es capaz de plantearse una defensa en contra de los demás, v. gr. una alianza legislativa que bloquee la oposición. Pero, en fin ¿qué asegura la caída del Presidente? Lo que se presenta en el gráfico 1 es una especie de modelo de teoría de juegos, en que las acciones de los actores o las situaciones crean opciones que pueden resolverse de varias maneras. El Presidente cae solamente cuando tres condiciones se cumplen: la presencia de protesta social; una minoría legislativa y la ausencia de una coalición fuerte, y; la ausencia del apoyo de las Fuerzas Armadas.

En este modelo, cada nivel representa una fase en el encadenamiento de la destitución, desde el detonante hasta su resolución. Existen dos posibles opciones para cada fase en que una opción resulta en un punto muerto y supervivencia del Ejecutivo, y la otra opción resulta en una bifurcación adicional con otras dos posibilidades, y así sucesivamente, hasta la resolución final en que el Ejecutivo es destituido. En un sentido, este «árbol» está parcialmente incompleto porque no presenta la serie de pasos que resulta en la no destitución del Presidente; pero si estuviera «completo», las demás resoluciones serían de la supervivencia ejecutiva. A la vez, está diagramado tal cual porque cada paso previo legitima la importancia del siguiente paso, o mejor dicho, cada opción es un requisito para determinar la continuación del desencadenamiento.

Las posibilidades en el lado izquierdo —«ausencia de protesta, social», «con coalición legislativa» y «con el apoyo de las Fuerzas Armadas»— resultan en pugna legislativa-ejecutiva, pero con la supervivencia del Ejecutivo, y marcan estrategias perseguidas por los presidentes en el período estudiado aquí. Por ejemplo, el gobierno de Durán Ballén utilizó una coalición de última instancia con Abdalá Bucaram y el PRE para sobrevivir el juicio político contra su vicepresidente (llevado a cabo por el PSC) en 1996. Bucaram, por su parte, sólo logró una breve coalición con el PSC, sin poder captar más apoyo; no extraña que su gobierno fue el más transitorio de los casos estudiado (en las palabras de Freidenberg: Bucaram tenía una estrategia para ganar las elecciones; sin embargo, al parecer, no tenía una estrategia para asegurar su gobierno). La protesta social de 1999 y 2000 fue inevitable frente a la grave crisis económica, y Mahuad no logró acabar con la crisis mediante sus políticas. Su



estrategia de formación de coaliciones en el Congreso sólo terminó en el deterioro de su apoyo y un aumento en su debilidad. Gutiérrez, el benefactor de observar y hasta participar, en otras destituciones, puso en práctica una variedad de estrategias para alargar su presidencia y evitar el destino de Bucaram y Mahuad: 1. dividir y debilitar el movimiento indígena, el grupo social más fuerte en su momento, 2. forjar coalición tras coalición legislativa, y 3. reestructurar las Fuerzas Armadas para asegurar su complicidad y socavar divisiones hostiles a su mandato. El momento más ilustrativo fue la construcción de una coalición con el PRE y PRIAN en noviembre 2004 para sobrevivir el juicio político formal y las acusaciones del PSC, la ID y Pachakutik.

Obviamente, los pasos no se realizan dentro de un vacío. Al contrario, los actores siempre están interactuando, en el sentido de que hay una negociación constante entre (principalmente) los grupos sociales, el Congreso y los militares. Cada actor juzga la situación y su próxima jugada respecto a la posición, estrategia y fuerza de los otros actores. El gráfico 2 muestra un modelo de las interacciones entre los actores y las otras fuerzas que influyen su posición y la toma de decisiones. Los medios masivos de comunicación ejercen influencia sobre los ciudadanos a través de sus revelaciones y opiniones sobre las decisiones y el comportamiento de los políticos; la coyuntura («crisis económica/política») también contribuye a las expectativas del público e influye sobre sus opiniones. Las preferencias de la ciudadanía, o partes de ella, están agregadas y canalizadas a través de los grupos sociales, desde agrupaciones como una asociación de taxistas hasta el poderoso movimiento indígena, para

presionar al Presidente, el Congreso, y en menor medida, a las Fuerzas Armadas. Mientras tanto, diversos intereses como Cámaras de Producción y poderosos individuos de la oligarquía económica ejercen su influencia sobre los mismos poderes. El Congreso y las FF.AA. (en cuyo interior conviven diversos grupos con intereses contradictorios) responden de alguna manera a las demandas a los grupos de presión con pasos de deslegitimación del Ejecutivo (y legitimación de las demandas) y aprobación de cualquier decisión que haya tomado. Para parafrasear a W. B. Yeats, estas fuerzas centrípetas son demasiado, el centro no aguanta y el presidente cae.

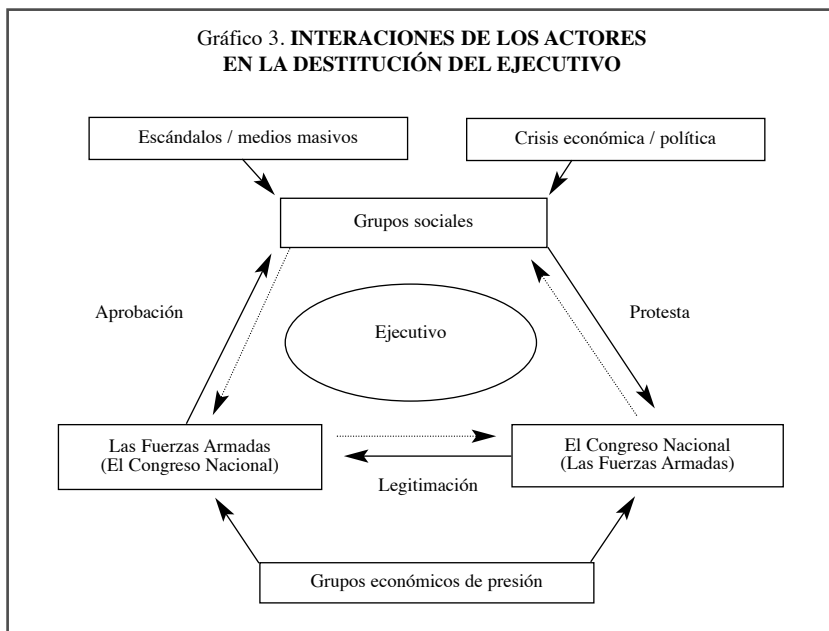
Ahora, se describen los intereses, motivaciones e interacciones de estos principales actores.

### **La protesta popular**

En esta época, la protesta popular ha reemplazado a la intervención militar como el principal factor extra-institucional que detona el surgimiento (y define la resolución) de las crisis presidenciales (Pérez-Liñán, 2003). Esta movilización, aunque no formalmente institucionalizada en el proceso del hacer político, fortalece la posición de los legisladores (o los militares, en el caso de Mahuad) y es un elemento indispensable en la cadena de reacciones que destituye al Ejecutivo. La movilización social es un elemento importante de enlace, sirviendo como interlocutor entre los ciudadanos y las élites del Congreso y las Fuerzas Armadas. Su rol justificador es innegable. En un contexto regional, Pérez-Liñán observa que, «armados con los recursos constitucionales del juicio político o la declaración de incapacidad, los legisladores prevalecieron legalmente en la disputa con el Ejecutivo, pero la movilización popular ofrec[e] el respaldo necesario para dar sustento político a la acción legislativa» (2003: 162). En el caso particular del Ecuador, la protesta popular ha anticipado la caída del presidente en las tres destituciones estudiadas, sucediendo en un entorno de crisis económica (Mahuad), una crisis política (Gutiérrez) o una mezcla de las dos (Bucaram), y reflejando la insatisfacción de la mayoría de la población, especialmente en 1997 y 2000.<sup>63</sup> Ayudado por los medios masivos –con acusaciones de corrupción que deslegitiman al gobierno hasta llamadas para tomar a las calles– y respondiendo a un detonante político o económico, la protesta es el primer paso público en el proceso de la destitución del Ejecutivo.

Sin embargo, la constitución de la movilización social no ha sido uniforme en ningunos de los casos. Esto quiere decir que, a pesar de su importancia en el encadenamiento de la destitución del presidente, no hay continuidad en la composición social de las protestas promotores de las tres destituciones presidenciales (Pachano, 2005). Las protestas en contra de Bucaram tuvie-





ron como participantes a una coalición heterogénea de sindicatos, grupos de interés, organizaciones indígenas, sectores populares y sectores medios, motivados por un rechazo a la economía política del presidente además de un rechazo a la imagen que el propio Bucaram había cultivado, la de un «loco» con tendencias nepotistas y corruptas.

La antipatía general contra Mahuad fue el resultado de una profunda crisis económica de más de un año; pero como bien determina Pachano, los más afectados de esta crisis fueron los sectores medios y no los indígenas. Su conclusión es que las motivaciones de estas organizaciones tenían un carácter más político que económico (Pachano, 2005: 43). Andrade, por su parte, también sostiene que el movimiento indígena fue motivado por cuestiones políticas, aprovechando las condiciones económicas generales para reinventar al Ecuador como un «Estado Plurinacional», lo cual indicaba acción revolucionaria (Andrade, 2005: 96). Sin embargo, es indudable que la destitución de Mahuad no se debió solamente a las protestas indígenas; el movimiento contaba con

63. Gutiérrez es una excepción aquí. Como observa Pablo Ospina (2005b), hasta el fin de su mandato, Gutiérrez mantuvo un apoyo de 30 a 40% de la población adulta. Sin embargo, esta tasa de aprobación no significaba un apoyo militante sino una indisposición de salir a las calles para echarle de su cargo.

una heterogénea coalición de los gremios públicos más grandes y organizaciones barriales, e incluso los militares y partidos políticos.<sup>64</sup>

La motivación de las protestas contra Gutiérrez no tenía ningún elemento económico, sino político, por la intervención del gobierno en los tribunales Constitucional y Electoral, y en la Corte Suprema de Justicia. Los forajidos se componían primordialmente por los sectores medios urbanos, sobre todo de Quito, protestando el manejo político del país con demandas no propiamente democráticas, sino anti autoritarias. De hecho, el comportamiento de las clases medias en las caídas de Bucaram y Gutiérrez (y su ausencia en la caída de Mahuad) «indica que estas clases medias tienen un gran repudio y temor al autoritarismo real, o incluso al verbal y potencial. Rechazan el autoritarismo real de León Febres Cordero y Jaime Nebot. En el caso de Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez, las clases medias repudiaron el autoritarismo verbal de Alfredo Adoum [ministro de Energía de Bucaram] y su equivalente actual, Bolívar González».<sup>65</sup>

Los medios masivos de comunicación son parcialmente responsables para estas movilizaciones ciudadanas. Pérez-Liñán (2007) muestra que los escándalos políticos –definidos como acontecimientos de la prensa divulgando actos de corrupción o abusos del poder realizados por los políticos– han sido un denominador común en casos de juicio político en América Latina. Los escándalos, en turno, son el producto de una prensa cada vez más capaz, más ambiciosa y (con pocas excepciones) más libre. De hecho, la cantidad de escándalos políticos a lo ancho de América Latina ha aumentado casi continuamente desde el principio de los años ochenta hasta hoy. Pues, este aumento se debe a los cambios experimentados por los medios de comunicación a lo largo de los años ochenta y noventa: la expansión de la democracia política y el desarrollo de emisores de televisión y radio independientes, la emergencia de grupos corporativos de la prensa y la profesionalización de los reporteros y las salas de redacción.<sup>66</sup> Pero el rol de la prensa no se ha limitado a revelaciones o el periodismo investigativo, sino se extiende a lo del *agent provocateur* que puede buscar canalizar, si no dirigir, la opinión pública.

En Ecuador, los medios masivos han sido activos en promover manifestaciones e incitar la desobediencia (civil) entre los ciudadanos, especialmente frente al escándalo político. En dos de los tres casos estudiados aquí, o tres de los cuatro si incluimos el juicio político de Dahik, los medios contribuye-

64. Equipo Coyuntura CAAP, «Ecuador, enero 21, de la movilización indígena al golpe militar», en *Ecuador Debate*, No. 49, abril 2000, p. 58.

65. Pablo Ospina, «El peso de la noche: una perspectiva histórica de la crisis política en Ecuador», en *Ecuador Debate*, No. 64, abril 2005a, p. 79.

ron activamente a las protestas. Por ejemplo, fue crucial la actuación de los medios de comunicación colectiva en la deslegitimación del gobierno de Bucaram, publicando acusaciones de nepotismo, malversación, incompetencia y corrupción general en contra del presidente, sus familiares y sus ministros (como la irónica revelación de que la ministra de Educación, Sandra Correa León, había plagiado su disertación doctoral).<sup>67</sup> Ya siendo una figura polarizante, Bucaram no pudo lograr el respaldo de la prensa y consecuentemente, perdió el juego de la opinión pública, un factor crítico en el tamaño y heterogeneidad de las protestas en su contra.

Extrañamente, Mahuad no sufrió del ojo crítico de la prensa tanto como Bucaram. Aunque la prensa reportó los vínculos dudosos entre su gobierno y Filanbanco, fue el efecto del feriado bancario y la crisis económica misma quienes canalizaron la opinión en su contra. Córdova (2003) sostiene que el carácter contradictorio y las posiciones contrapuestas de la caída de Bucaram *versus* la caída de Mahuad se entiende como una actuación en la defensa del Establecimiento, en el sentido de que el controversial Bucaram fue una amenaza al *statu quo* mientras Mahuad pertenecía a los círculos del poder. De todos modos, es innegable que la prensa fue más crítica en generar oposición a Bucaram que hacer lo mismo con Mahuad.

El caso de Gutiérrez es más parecido al de Bucaram, en el sentido de que la prensa fue un factor contribuyente en la acumulación de escándalos políticos. Pero en esta instancia, los medios también fueron una de las fuerzas más activas en la convocación de los forajidos y el apoyo a las marchas que se hicieron. Por ejemplo, fue una mujer en Radio La Luna, una emisora de izquierda, quien propuso realizar un «cacerolazo» en la noche del 13 de abril para protestar la «Pichi Corte» y Gutiérrez.<sup>68</sup> Su rápida denuncia por el Presidente («no son más que un puñado de forajidos») abrió camino a la génesis del movimiento que asumió ese mismo nombre peyorativo para su lucha. La Luna también aprovechó la popularidad de los teléfonos móviles y los mensajes de texto, para promover su uso en las convocatorias «espontáneas» de gente en Quito. Sería una exageración decir que los medios de comunicación causaron el colapso del gobierno de Gutiérrez, pero si contribuyeron a movilizar una oposición lista a tomar a las calles y, últimamente, a legitimar la posición de la mayoría del Congreso Nacional.

66. Pérez-Liñán, 2007; Silvio Waisbord, *Watchdog Journalism in South America*, New York, Columbia University Press, 2000.

67. Gabriela Córdova del Alcázar, *Anatomía de los golpes de Estado: la prensa en la caída de Mahuad y Bucaram*, Serie Magister, vol. 28, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Abya-Yala / Corporación Editora Nacional, 2003.

## El Congreso Nacional

El segundo paso público en el proceso de la destitución del Presidente es el enjuiciamiento por el Congreso. Aprovechando el respaldo de la protesta callejera y los militares, el Congreso evita el procedimiento del juicio político al apelar a disposiciones extremas para defenestrar el Ejecutivo. A la vez, tampoco logra cumplir con todos los requisitos de dichas disposiciones. Está sobreentendido por todos los actores que este juicio es técnicamente inconstitucional, pero que da la apariencia necesaria de legitimidad constitucional para cumplir con el objetivo compartido de remover el Presidente.

En ninguna de las tres destituciones discutidas aquí se realizó un juicio político conforme con lo previsto en la Constitución. El artículo 130, numeral 9 de la Constitución Política de la República de 1998 trata específicamente de la potestad del Congreso Nacional para realizar enjuiciamiento en contra del Ejecutivo y estipula que:

El Presidente y Vicepresidente de la República solo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, y su censura y destitución solo podrá resolverse con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. No será necesario enjuiciamiento penal para iniciar este proceso.<sup>69</sup>

Con anterioridad a la Constitución de 1998, el Presidente y Vicepresidente sólo podían ser sometidos a juicio político por «traición a la patria, cohecho o cualquier otra infracción que afectare gravemente el honor nacional»<sup>70</sup> (art. 82, letra g, citado en Oyarte Martínez, 2005: 196), codificación que estuvo vigente para la defenestración de Bucaram. Además, durante el juicio «se debería aplicar el principio de presunción de inocencia, el que sólo se desvanece con la declaratoria de culpabilidad mediante sentencia ejecutoriada»:<sup>71</sup> en la práctica, se han iniciado los procesos de destitución de presidentes por otras causales, y sin presumir la inocencia del acusado al iniciar el voto.

Todas las causales están incluidas en el art. 167 de la Constitución, artículo que provee que:

El Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes:

Por terminación del período para el cual fue elegido.

Por muerte.

68. Hannah Hennessy, «Ecuador's «Open Mike» Revolution», BBC News, 24 de abril, 2005, en: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/4477595.stm>

- Por renuncia aceptada por el Congreso Nacional.
- Por incapacidad física o mental que le impida ejercer el cargo, legalmente comprobada y declarada por el Congreso Nacional.
- Por destitución, previo enjuiciamiento político.
- Por abandono del cargo, declarado por el Congreso Nacional.

Marsteintredet y Berntzen confirman que las destituciones de Bucaram y Gutiérrez no fueron procedimientos de juicio político, citando tres razones: 1. el abandono de cargo o incapacidad mental requieren una mayoría absoluta en el Congreso, no los dos tercios de mayoría exigida por el juicio político, 2. no se exige la comisión de ningún delito para iniciar el voto de abandono de cargo o incapacidad mental, y 3. no se requiere documentación escrita para declarar el abandono de cargo.<sup>72</sup> Para el Congreso, la ventaja de las resoluciones adoptadas es que por estas causales «no se requiere de juicio político ni de quórum calificado para determinar su cumplimiento», pero que implican la presentación de hechos objetivos que no requieren de un procedimiento previo (Oyarte Martínez, 2005: 199). El caso de abandono es particularmente útil para el Congreso en una pugna contra el Ejecutivo por su ambigüedad, porque no es una cuestión que se puede determinar objetivamente.<sup>73</sup> Aunque Mahuad había renunciado a su cargo frente al (totalmente inconstitucional) golpe militar en 2000, Gutiérrez estaba en Carondelet en el momento del voto por su abandono, lo cual se opone a la razón (para no mencionar el debido proceso garantizado por el art. 24 de la Constitución). El juicio de incapacidad mental contra Bucaram fue tan inconstitucional como los otros dos casos, llevado a cabo sin la necesaria comprobación legal. En fin, este segundo paso en el proceso de la destitución del Presidente le da un marco legal, aunque no involucra el juicio político y ni siquiera cumple con los requisitos de las disposiciones extremas, es decir, comprobación de incapacidad mental y abandono de cargo.

También vale destacar las motivaciones del Congreso tras su acción. Hacer eso implica entender los intereses de la oligarquía económica y el ejercicio de su poder político. Para llegar al meollo del asunto: «la clase dominan-

69. «Constitución Política de la República del Ecuador», descargado de «Gobierno Nacional de la República del Ecuador: la Constitución», 14 de junio, 2006, en: <http://www.presidencia.gov.ec/modulos.asp?id=109>

70. Esta causal estaba vigente sólo hasta la cuarta codificación constitucional en 1997. Respecto a su eliminación, Oyarte Martínez explica que: «Algunos posiciones señalaron que esta causal era inaplicable, al no existir ley de desarrollo, esto es, norma alguna que determine lo que debía entenderse como una infracción de esta naturaleza». (Oyarte Martínez, 2005: 199).

71. Constitución Política, art. 24, No. 7; Rafael Oyarte Martínez, *Curso de Derecho Constitucional*, Quito, Andrade & Asociados Fondo Editorial, 2005, p. 196.

te no tiene para qué gobernar directamente para gobernar realmente» (Andrade, 2005: 111). Históricamente, el Ecuador ha sido un Estado oligárquico, y esa herencia influye en la forma en que la clase dominante desempeña su poder. A pesar del retorno a la democracia, el sistema político ecuatoriano sigue siendo excluyente, dominado por las élites oligárquicas que ejercen control tanto sobre el Estado como en los principales sectores económicos del país.<sup>74</sup> Así, en muchos aspectos, la destitución del Ejecutivo es la continuación de una práctica histórica de la oligarquía ecuatoriana. Aunque Conaghan se refiere al siglo XIX al señalar que «el presidencialismo era la fachada para la política oligarquía practicada por grupos contendientes entre las clases dominantes del Ecuador», se podría afirmar que lo mismo sigue siendo cierto hoy (Conaghan, 1998: 243). La oligarquía actual, especialmente la élite financiera guayaquileña, controla y maneja clandestinamente las políticas, si no los políticos, del país. Central para que cualquier presidente asegure su propia supervivencia en Ecuador, más que mantener buenas relaciones con el Congreso o los partidos políticos, por ejemplo, es estrechar sus lazos con los sectores económicos, especialmente de la Costa.<sup>75</sup>

El alineamiento al nivel macro del proceso de la destitución del Presidente se reproduce al nivel de la unidad del Congreso. Este cuerpo se compone de varios partidos políticos y diputados de diversas provincias y regiones; por lo tanto, es claro que los intereses son variados. En el sentido de que «cada conjunto de relaciones (inter-élites e inter-clases) está (...) sujeto a un constante proceso de negociación mediante el cual los actores maniobran para proteger sus intereses económicos, culturales y políticos», los partidos políticos y los diversos intereses que ellos representan están en una negociación constante por el control de recursos económicas<sup>76</sup> y la expansión y consolidación de su poder (Reuschmeyer, Stephens y Stephens, 1992: 6; Andrade, 2005: 25).

72. Leiv Marsteintredet y Einar Berntzen, «Latin American Presidentialism: Reducing the perils of presidentialism through presidential interruptions». Para el taller «Parliamentary Practices in Presidential Systems: (European) Perspectives on Parliamentary Power in Latin America», Nicosia, ECPR Joint Sessions of Workshops, 25-30 abril, 2006, p. 15.

73. Tanto que Mónica Heredia Proaño sostiene que se debería establecer el juicio político para determinar el cumplimiento de la causal para evitar la ambigüedad de la disposición (Mónica Heredia Proaño, «Causales de vacancia definitiva de la Presidencia de la República», tesis doctoral, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2001, p. 100). Refiriéndose al debido proceso del artículo 24 de la Constitución, Oyarte Martínez, consiente: «si se señala que el Presidente o el Vicepresidente de la República han abandonado su cargo, debería declarárselo luego de haber realizado el respectivo procedimiento, que no puede ser otro que el juicio político, a través del cual se determine su responsabilidad política». (Oyarte Martínez, 2005: 201).

74. Debido a varios factores, como la inhabilidad de conformarse una burguesía capaz de planearse un proyecto de modernización, la transición del Estado oligárquico hacia el Estado

La inexistencia de una mayoría legislativa desde la transición hacia la democracia en 1979 significa que ningún partido puede destituir al Presidente sin formar una coalición con otro(s) partido(s). Por esto, se produce una destitución presidencial solamente cuando coinciden los intereses de los actores. Por otro lado, la fragmentación parlamentaria ha ocasionado que ningún presidente desde 1978 haya gozado de una mayoría legislativa, y predetermina la creación de alianzas legislativas de parte del Ejecutivo para asegurar su supervivencia.

Mejía Acosta y Polga Hecimovich (2007) muestran como las coaliciones legislativas se deterioran a lo largo de un mandato en cuanto a su contenido, su membresía y su duración.<sup>77</sup> La constante negociación y renegociación de las coaliciones resulta en un desgaste de los incentivos que el Ejecutivo puede ofrecer (como nombramientos judiciales) y limitan los rangos de incentivos disponibles. El inevitable deterioro resulta en el establecimiento de otra coalición, pero cada vez más débil y menos cohesiva. Cada vez que se desgasta una coalición y se forma una nueva, crece la fuerza de la oposición y disminuye la potencial defensa del Ejecutivo en el caso de enfrentar una crisis, caer en un escándalo público o simplemente posar una amenaza a otros actores del sistema político-económico. Varias reformas constitucionales han exacerbado la dificultad de mantener las coaliciones. Por ejemplo, una reforma después del escándalo de Dahik y el PSC en 1996, restringió el uso de los gastos reservados, una herramienta útil del Ejecutivo para el mantenimiento de las coaliciones. Otras leyes explícitamente frustraron el establecimiento de alianzas legislativas.

La composición y fuerza de las coaliciones tiene resultados concretos. Por ejemplo, el Congreso no pudo lograr los votos necesarios para destituir a Gutiérrez en noviembre de 2004 con los cargos de delito de peculado (por usar fondos públicos en la promoción de candidatos de su partido) o traición a la patria (por el consentimiento que proveyó a los EE.UU. para interceptar y hundir naves de bandera ecuatoriana que transportaran inmigrantes ilegales

moderno no sucedió hasta los años sesenta y setenta, cuando la combinación de una Iglesia comprometida con los pobres –armada con la doctrina de la Teología de la Liberación– y una modernización estatal impulsada primordialmente por el auge petrolero (Ospina, 2005: 81). Desde una perspectiva política, la ruptura entre estas dos épocas se produjo en 1978 con el retorno a la democracia (Burbano de Lara, 1992: 123). Sin embargo, las oligarquías mantuvieron «precariamente el control del orden estatal» (Ospina, 2005: 82).

75. Esta fue parte de la estrategia gutierrista para consolidar su base política, por ejemplo (Julio Paltán, «La crisis del sistema político ecuatoriano y la caída de Gutiérrez», en *Íconos*, No. 23, septiembre 2005, p. 51.

76. Recuérdese que «El poder de los actores se funda en el control de recursos económicos y organizacionales...» (Reuschmeyer, Stephens y Stephens, 1992: 5).

ecuatorianos a los EE.UU.) porque todavía gozaba de la existencia de la coalición del PRE y el PRIAN (Bustamante, 2004). Sin embargo, meses después, con todas las coaliciones rotas, fue posible destituirle con un voto de 64 a favor y cero en contra (de cien votos posibles) bajo la imputación de abandono de cargo, aunque Gutiérrez permanecía en Carondelet.<sup>78</sup> Una de las diferencias más claves en este escenario fue la composición y tamaño de la coalición del gobierno, y por consiguiente, la composición y tamaño de la oposición.

El alineamiento de intereses que resulta en las cambiantes coaliciones de gobierno y coaliciones de oposición se debe a múltiples intereses de mediano plazo (el PSC) a intereses coyunturales (Pachakutik, por ejemplo, en la destitución de Gutiérrez). El partido más importante en los años noventa hasta 2005 fue el PSC del ex presidentes y «dueño del país», León Febres Cordero. El PSC opera casi como un aparato de proyección de poder personal de Febres Cordero, y su motivación es simple: el control del Estado y sus recursos, y la consolidación de su base política. Para Bustamante:

El PSC ha descubierto la forma de tener todas las ventajas del gobierno, sin padecer ninguno de sus costos y desventajas: sostener a presidentes endebles, precarios y extorsionados, que reciben instrucciones de Febres Cordero y de Jaime Nebot y que pagan todos los costos políticos de las decisiones así tomadas: así se hizo con Jamil Mahuad, con Fabián Alarcón, con Sixto Durán y, hasta hace pocos meses con el propio Lucio Gutiérrez (Bustamante, 2004: 30).

Los intereses económicos del partido en controlar al Estado son principalmente tres, especialmente en el caso de Gutiérrez, pero también aplicable a Mahuad y Bucaram: subsidios y transferencias directas por la vía de políticas compensatorias; gestión del negocio petrolero, y; manejo de los ahorros del Estado. El PSC puede mantener esos fondos y negocios manipulando al Ejecutivo, como hicieron con Mahuad y Gutiérrez, y cuando esa relación deja de ser fructífera, a través de su destitución y el nombramiento de un interino blando, v. gr. Fabián Alarcón, Gustavo Noboa y Alfredo Palacio. Al controlar el gobierno de esa manera, el PSC no tiene que rendir cuentas ni enfrentar el juicio de la opinión pública.

Pero los otros partidos también tienen intereses mezclados con los intereses del PSC. Bustamante (2004) describe, en este sentido, las motivaciones de la ID y Pachakutik en llevar a cabo su juicio político fallido contra

77. Andrés Mejía Acosta y John Polga Hecimovich, «Parliamentary Solutions to Presidential Crisis in Ecuador», presentado en el Congreso FLACSO 50, Quito, 27-30 octubre, 2007.

78. El bloque gobiernista no participó en este voto.



Gutiérrez en 2004. Por ejemplo, el PSP de Gutiérrez constituyó una fuerte amenaza a la base política de la ID, por hallarse en posiciones políticas ideológicamente similares. El control estatal que ejercía Gutiérrez podría haber puesto en riesgo la hegemonía política de la que goza la ID en la Sierra y Amazonía. Además, «ha sido una política sostenida de la ID el poner como primera prioridad el impedir que surja cualquier otra alternativa del centro hacia la izquierda [...] Para la ID, sus peores enemigos potenciales son sus símiles, no quienes le son drásticamente diferentes» (Bustamante, 2004: 31-32). La destitución presidencial limita así el poder y el alcance de oposición potencial al poder de la ID. Un potencial proyecto consociativo entre el PSC y la ID, entonces, limitaría el alcance de cualquier otro partido del país, y exigiría la eliminación de competidores, tales como el PRIAN, el PRE, el PSP y la DP.<sup>79</sup> Pachakutik, por su parte, también tuvo fuertes intereses en la destitución de Gutiérrez, aunque no jugó un rol en las otras dos. Traicionado por Gutiérrez después de su elección en 2002, compitiendo también por el mismo electorado del PSP y susceptible a los intentos gubernamentales para dividir al movimiento indígena, la destitución de Gutiérrez fue el paso lógico para Pachakutik. De esa manera resultó que se alinearon los intereses de los tres partidos a finales de 2004.

## Las Fuerzas Armadas

Las FF.AA. son el poder decisivo en la destitución o no destitución del presidente. Su apoyo o falta de apoyo, ayuda a determinar la acción, tanto, que una evaluación de los sucesos del 21 de enero de 2000, realizada por el equipo editor del CAAP determina que «en Ecuador no hay democracia sin el soporte de las FF.AA.» (CAAP, 2000: 62). El poder de definición en las tres destituciones presidenciales de 1997 a 2005 ha pertenecido a las FF.AA. Por ejemplo, después de la destitución formal de Bucaram por el Congreso, la vicepresidenta Arteaga se declaró la Presidenta constitucional del país. Sólo fue por la mediación de los militares que Arteaga aceptó dimitir frente a Fabián Alarcón después de sólo dos días en el cargo (Pérez-Liñán, 1998: 6-7; Andrade, 2005: 88). Las FF.AA. jugaron un papel más activo en la destitución de Mahuad en 2000, llevando a cabo un golpe de Estado junto con una oposición indígena, legitimando esta acción institucionalmente con un voto legislativo *ex post facto*.

79. Pachakutik, en cambio, es tolerado por su expresión corporativista de las comunidades indígenas; no puede esperar tener más que 6-8% del voto nacional en su presente forma. (Bustamante, 2004: 35).

La estrategia de los militares es trabajar en conjunto con otros actores sociales; esto se apreció especialmente en 2000. Aunque los indígenas perpetraron la movilización social y la toma de Congreso, ellos no participaron en los hechos decisivos para destituir a Mahuad y formar el gobierno sucesor (CAAP, 2000: 59); ese proceso fue llevado a cabo por los militares. Las FF.AA. también fueron el actor decisivo en la destitución de Gutiérrez, uno de los golpistas del 21 de enero de 2000. El regreso de Bucaram en 2005 provocó una apelación de las élites quiteñas y guayaquileñas a los militares para tomar acción (Ospina, 2005b: 9), y su caída fue asegurada con el decreto de un estado de emergencia el 15 y 16 de abril en el que no salieron tropas, señal de que Gutiérrez había perdido el apoyo –por lo menos unánime– de las FF.AA. (Ospina, 2005b: 11). Además, los militares esperaban fuera del CIESPAL, donde ocurrió la destitución formal de Gutiérrez, y hasta consideraron asumir el poder ellos mismos a través de una junta civil-militar, sin dar su apoyo al vicepresidente Palacio por más de cinco horas (Bruneau, 2006: 4).

Las acciones de los militares están motivadas por el todavía persistente proyecto militar en la sociedad, parte del legado de intervención militar en la política, pero también producto de la inestabilidad política que permite una continuidad ideológica. En la percepción de las FF.AA., la clase política dominante no está preparada para gobernar, un sentimiento expresado explícitamente antes del golpe de Estado contra Mahuad de que «los militares estamos preparados para gobernar el país mejor que los políticos corruptos de siempre» (García, 2005: 100). Sin embargo, a la vez que los militares ven la posibilidad de tener que «salvar a la patria», están buscando redefinir su relevancia en la época pos Guerra Fría y después del conflicto armado contra el Perú.<sup>80</sup> Incapaz de involucrarse totalmente en el conflicto en su frontera norte, los militares, como cualquier grupo oligárquico, están buscando mantener o aumentar su poder. Igual que los oligarcas, los militares también tienen enormes intereses económicos, canalizados a través de la Dirección Nacional de Industrias del Ejército (DINE), creada en 1973. En suma las FF.AA. se ven como las defensoras de la seguridad interna del país, con mayor capacidad para ejercer control que la actual clase política, e impulsadas por mantener su poder histórico frente a varias amenazas, incluido el conflicto colombiano, que tiene la capacidad de socavar su imagen pública.

## **Los Tribunales**

Es importante destacar que el Presidente nunca goza del apoyo de los tribunales en los momentos previos a las tres caídas estudiadas aquí. Sin embargo, el Tribunal Supremo Electoral (TSE), la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y el Tribunal Constitucional (TC) juegan roles reducidos –o menos pro-

activos— en las crisis presidenciales en Ecuador debido a una variedad de factores, principalmente su falta de independencia pero también como consecuencia de fallos estructurales del sistema político. Araujo, *et al.* (2004) analizan el rol del Tribunal Constitucional en canalizar la oposición al congelamiento de cuentas en la crisis bancaria de 1999, y como este proceso de contestación fue significativo en la caída de Mahuad. Sin embargo, a la vez que muestra algo de independencia de los otros actores, el Tribunal también exhibe un activismo selectivo en sus juicios, lo que muestra tendencias hacia las preferencias de ciertos partidos políticos, grupos sociales y grupos de interés.<sup>81</sup> Basabe (2007) halla que hasta las preferencias políticas latentes de los vocales del Tribunal Constitucional influyen en la dirección que asumen sus votos.<sup>82</sup> Lamentablemente, las reformas políticas y reformas constitucionales tampoco han podido hacer más independiente las cortes.<sup>83</sup>

Además, la inhabilidad del Presidente de gozar de una mayoría legislativa, señalada arriba, significa que cualquier administración necesita forjar coaliciones legislativas para evitar un punto muerto en la implementación de sus políticas. Una de sus herramientas de incentivos es la división y distribución de los puestos de gabinete y los escaños judiciales para la oposición a cambio de cierto apoyo legislativo.<sup>84</sup> Sin embargo, los recursos disponibles al gobierno en la forma de nombramientos son fijos, y por consiguiente su habilidad para distribuir cargos se deteriora con el tiempo. Las coaliciones legislativas formadas por los gobiernos entre 1994 y 2005 siguen un patrón de erosión desde: 1. coaliciones ideológicas a, 2. coaliciones pragmáticas a, 3. coaliciones de última instancia (Mejía Acosta y Polga Hecimovich, 2007). Cada vez que se quiebra una coalición, el aliado se vuelve parte de la oposición, y las herramientas disponibles para buscar nuevos aliados se ven reducidas. Esto significa que además de un Congreso Nacional cada vez más hostil, el gobierno se va a enfrentar a tribunales llenos de ex aliados que se han convertido en oposición.<sup>85</sup> En fin, los tribunales no son poderes imparciales en el Ecuador, sino

80. Después de la Guerra Fría, las FF.AA. ecuatorianas todavía enfrentaban una amenaza de defensa territorial tradicional, en forma del conflicto armado contra el Perú. Sin embargo, la negociación exitosa entre el presidente Mahuad y el presidente peruano, Alberto Fujimori, en 1998, para lograr la paz entre los dos países marcó una nueva etapa en el rol de las FF.AA. A la vez que se acabó esta amenaza, el surgimiento del conflicto violento en la frontera norte, una extensión de la guerra civil en ese país desplazado, en gran parte, por el Plan Patriota/ Plan Colombia llevado a cabo en conjunto por el gobierno colombiano y el gobierno estadounidense. Sin embargo, a los militares les falta la capacidad y recursos necesarios para involucrarse directamente en el movimiento anti terroristas en la frontera norte.

81. M. C. Araujo, A. Mejía Acosta, S. Pachano, A. Pérez-Liñán y S. Saiegh, «Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Ecuador», Banco Interamericano de Desarrollo, 2004, p. 27.

recursos del gobierno que pueden apoyar al presidente o convertirse en una fuerza antagónica. A pesar de sus roles como herramientas coalicionales, el TSE, la CSJ y el TC no son los principales motores en el ciclo de la destitución.

Para resumir, el orden general de hechos públicos en la destitución del Ejecutivo sigue el modelo del gráfico 1. Primero, ocurre un detonante, en la forma de una crisis económica o política o escándalos gubernamentales, que moviliza la protesta popular. En la práctica, la composición y el tamaño de esta protesta han variado con cada presidente. Segundo, el Congreso se reúne para buscar una salida rápida e institucional a la crisis, lo cual resulta en resoluciones legislativas destituyendo al presidente y nombrando a su sucesor. Este proceso no equivale a un juicio político. Tercero, los militares desconocen el antiguo régimen y reconocen el nuevo presidente, aprobando el proceso. La excepción de Mahuad interpone la intervención militar antes de la legitimación constitucional, pero es importante señalar que esta excepción sólo prueba la imposibilidad de mantener el dominio militar sobre lo civil, la importancia de la coordinación entre las FF.AA. y el Congreso en la toma de decisiones del país y la necesidad de actuar con legitimación.

En realidad, el fortalecimiento de esta institución informal se debe a la actuación de esos actores en conjunto; pues, sólo se logra destituir un presidente cuando todos los actores tienen el mismo interés. Para los integrantes de la movilización social, esos intereses pueden variar de reivindicaciones democráticas a rendición de cuentas en medio de crisis económicas o políticas. Los intereses del Congreso se hallan en el control de recursos económicos y políticos, y la habilidad de gobernar indirectamente. Especialmente los partidos más grandes, así como el PSC y la ID, quisieron consolidar su poder, limitar

82. Santiago Basabe Serrano, «Preferencias políticas y comportamiento judicial: un modelo explicativo del voto en el Tribunal Constitucional del Ecuador», presentado en el Congreso FLACSO 50, Quito, 27-30 octubre 2007.
83. Jeannette Soares, «Rule of Law Reform in Ecuador: The Struggle for Judicial Independence», preparado para el curso: Derecho Comparativo en América Latina, no publicado, Washington DC, Georgetown University, 2006.
84. Octavio Amorim Neto, «The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas», en *Comparative Political Studies*, No. 29 (4), mayo 2006, p. 415-440.
85. Lucio Gutiérrez reconoció el valor de los nombramientos judiciales e intentó subvertir el valor disminuido de este recurso fijo. Después del quiebre de la coalición de primera instancia del PSP y el PSC, el Presidente buscó una alianza con el PRE y el PRIAN, disolvió el Tribunal Supremo Electoral y la Corte Suprema de Justicia, y los reproporcionó con jueces vinculados a los partidos de su nueva coalición. Irónicamente, fue su torpeza en esta acción ilícita que aseguró su propia caída. Aunque brevemente ayudó su supervivencia con aliados legislativos del PRE y PRIAN, esta alianza y la disolución de las cortes dio paso a la constitución de una oposición significativa en la sociedad civil que se manifestó en protestas callejeras y comenzó el encadenamiento del ciclo de la destitución.

la emergencia de amenazas a ese poder y limitar el alcance de los partidos e individuos con posibilidad de traspasar por su espacio político. La pugna política por el espacio electoral se repite todo el tiempo, entre el PSC, el PRE y el PRIAN en la Costa, y entre la ID y el DP, o la ID y el PSP en la Sierra. Por su parte, los militares buscan mantener la seguridad interna del país, manejar los recursos estatales y reafirmar su centralidad en el funcionamiento del Estado.

#### 4. COMPARACIONES DE CASO

Este capítulo se ha dedicado a detallar las raíces históricas de la actual destitución presidencial en el Ecuador, las innovaciones institucionales que produjeron este modelo actual y como diversos actores –con diversos intereses– fortalecen esta institución. Lo que se descubre es una institución informal única en América Latina, debido a sus raíces, sus figuras (principalmente al evitar el procedimiento de juicio político) y su desempeño. En un contexto regional, Hochstetler (2006) determina que los presidentes desafiados tienden a seguir políticas neoliberales, estar implicados en escándalos y carecer de una mayoría legislativa. Además, la presencia de protestas populares es clave en determinar su destino. De esta manera, parece que el Ecuador comparte características de destitución presidencial con otros países. Sin embargo, a pesar de las semejanzas notadas por Hochstetler y Pérez-Liñán (1998), un análisis más de fondo trae a la luz algunas distinciones en la práctica de la cesación de cargo del Ejecutivo en los distintos países. Esta última sección del capítulo ubica el caso ecuatoriano en un contexto comparativo, destacando las diferencias entre este caso y las otras destituciones presidenciales en la región.

Desde el comienzo de la Tercera Ola de Democratización, al final de los años setenta, han ocurrido varias interrupciones presidenciales en América Latina.<sup>86</sup> En este período, trece presidentes fueron removidos de su cargo antes de cumplir con su mandato<sup>87</sup> (tabla 2). Dentro de estos trece se hallan los tres casos ecuatorianos, lo cual deja sólo diez casos de comparación. Sin embargo, muchos de esos casos no comparten rasgos con el modelo ecuatoriano. Alfonsín (1989) dimitió sin presión por grupos sociales, y Rodríguez Saá (2002), Sánchez de Lozada (2003) y Mesa (2005) dimitieron sin presión legislativa; Serrano (1993) tuvo que dimitir frente a las Fuerzas Armadas guatemaltecas después de perder su apoyo en un auto-golpe fallido; Fujimori renunció en noviembre de 2000, después de acusaciones de corrupción contra su jefe de seguridad, Vladimiro Montesinos, antes de que el Congreso pudiera iniciar un enjuiciamiento; y de esa misma manera, el presidente paraguayo, Raúl Cubas

(1999), renunció al ser amenazado con un juicio político por el asesinato del vicepresidente Argaña. Así, son tres casos, los de Collor de Mello (1992), Pérez (1993) y De la Rúa (2001) los que comparten numerosos elementos similares al patrón de destitución presidencial en el Ecuador, es decir, un detonante político o económico, protesta popular contra el Ejecutivo y una coalición legislativa hostil.

86. Hochstetler (2006) examina los cuarenta presidentes sudamericanos entre 1978 y 2003. Dieciséis de ellos enfrentaron desafíos a su poder; y nueve fueron sacados del poder. Marsteintredet y Berntzen (2006) encuentran veinte casos de presidencialismos interrumpidos en toda América Latina de 1978 a 2005, agregando las crisis de Bolivia y Ecuador de 2005 y los dos casos de Haití (1991 y 2004), pero también usan otra fórmula para determinar qué constituye un presidencialismo interrumpido. Pérez-Liñán (2002) destaca nueve caídas presidenciales en América Latina entre 1990-2001.
87. Cabe notar la destitución fallida del presidente Ernesto Samper Pizarro de Colombia, en 1996, bajo el cargo de aceptar US \$ 4 millones para su campaña electoral del cartel de Cali. A pesar de ser un caso de juicio político, hay una ausencia de los rasgos compartidos por el modelo de destitución presidencial aquí señalado: ningún detonante económico-político, ninguna protesta popular (al contrario, encuestas en Colombia muestran que la mayoría de la gente creía en la culpabilidad de Samper, pero que aquello no merecía su enjuiciamiento político) ni un rol de las Fuerzas Armadas (Pérez-Liñán, 1998: 5-6; Carey, 2003: 23). Otros casos de juicios políticos fallidos son los de Alberto Fujimori en Perú en 1991 y Luis González Macchi en Paraguay en 2003.

Tabla 2. **PRESIDENTES REMOVIDOS ANTES DE CUMPLIR CON SU MANDATO EN AMÉRICA LATINA (1978-2005)**<sup>88</sup>

<i>País</i>	<i>Presidente</i>	<i>Año</i>	<i>Resultado</i>
Argentina	Alfonsín	1989	Renuncia
	De la Rúa	2001	Renuncia
	Rodríguez Saá	2001-2002	Renuncia
Bolivia	Sánchez de Lozada	2003	Renuncia
	Mesa	2005	Renuncia
Brasil	Collor de Mello	1992	Juicio político, renuncia, condena
Ecuador	Bucaram	1997	Destitución por incapacidad mental
	Mahud	2000	Golpe militar, renuncia
	Gutiérrez	2005	Destitución por abandono de cargo
Guatemala	Serrano	1993	Autogolpe fallido, renuncia
Paraguay	Cubas Grau	1999	Renuncia frente al enjuiciamiento político
Perú	Fujimori	2000	Renuncia frente al voto de incapacidad
Venezuela	Pérez	1993	Juicio político

## Fernando Collor de Mello

El primer caso de comparación es la destitución de Fernando Collor de Mello, presidente de Brasil, quien renunció frente al juicio político en septiembre de 1992. Collor de Mello –el primer presidente democráticamente elegido en Brasil desde Jânio Quadros en 1960– superó a Luis Inácio «Lula» da Silva en las elecciones de 1989 con una plataforma populista dirigida en contra de las élites de su país. En un entorno de un sistema partidario altamente fragmentado, su partido, el *Partido de Reconstrução Nacional* (PRN), fue un vehículo electoral que careció de cohesión interna y que representaba sólo el 4% de los escaños en la Cámara de Diputados en 1989.<sup>89</sup> La fragmentación y proliferación partidaria y la presencia de un presidente *outsider*, un «anti político» de discurso, crearon un ambiente de relaciones Ejecutivo-Legislativo hostiles en Brasil.<sup>90</sup> Sin embargo, en contraste con el Ecuador, al asumir la

88. Sin contar la destitución de Hugo Chávez el 11 de abril de 2002, en que asumió el poder otra vez dos días después de su caída.

89. Kurt Weyland, «The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy», en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 35 (1), Spring, mayo, p. 8; Según Pérez-Liñán (1998), después de las elecciones legislativas de 1990 y 1992, el PRN tenía 6,3 y 8,2% de los escaños, respectivamente.

90. Peter Flynn, «Collor, Corruption and Crisis: Time for Reflection», en *Journal of Latin American Studies*, 25 (2), mayo 1993, p. 351-371; Mejía Acosta y Pereira, 2006.

presidencia, Collor se resistía a formar alianzas con otras fuerzas económicas o políticas establecidas en Brasil, y se negaba a organizar una base legislativa más cohesiva (Weyland, 1993: 9-12).

Collor fue electo con 35 millones de votos, o alrededor de 50% de los votos válidos en la elección de 1989. Entre sus promesas de campaña más sobresalientes destacaba el ofrecimiento de sanar los problemas económicos del país y borrar el espectro de la corrupción de la política brasileira. Inmediatamente después de asumir la presidencia a comienzos de 1990, Collor introdujo su «Plan Collor» para enfrentar la alta tasa de inflación que plagaba al país. Se cambió la moneda de curso legal de Brasil y se congeló alrededor del 80% de los ahorros del país. Sin embargo, la inflación persistía, y Collor introdujo el «Plan Collor II» en enero de 1991. Su fracaso marcó la renuncia del Ministro de Economía.

En mayo de 1992, Pedro Collor, el hermano del Presidente, acusó al Jefe de Campaña del Presidente, Paulo César Farias, de haber lavado dinero producto de la corrupción en compañías fantasmas ubicadas fuera del país. Luego contó a la revista *Veja* que Farias estaba manejando una red de corrupción para el Presidente. Aunque Collor negó las acusaciones, el Congreso organizó un comité para examinarlas, hallando inicialmente una red que había sacado más que US \$ 6,5 millones del Brasil para el Presidente (Pérez-Liñán, 1998: 2). El 11 de agosto, el Congreso le retiró su apoyo. La defensa televisada de Collor, el 16 de agosto, resultó en protestas populares. Más revelaciones de corrupción por la prensa alimentaron las protestas; cientos de miles de personas salieron a marchar contra el presidente en las grandes ciudades (Weyland, 1993: 21). Según Flynn, las protestas sirvieron como factor decisivo para persuadir a sus partidarios a retirar su apoyo (Flynn, 1993: 19). El 29 de septiembre, la Cámara de Diputados aprobó el enjuiciamiento político de Collor, con un voto de 441-38, y le suspendió por un período de seis meses. Frente a un voto del Senado de enjuiciamiento por 22 cargos de corrupción, Collor de Mello resignó.

Weyland (1993) propone que los mismos factores que produjeron la elección de Collor contribuyeron a su caída: su estatus de *outsider*, los ataques contra la oligarquía económica y su auto aislamiento político. Por un lado, esos factores cerraron los canales tradicionales de *lobby*, abriendo un espacio para negociaciones privadas y prácticas corruptas. Por el otro lado, su falta de una estructura partidaria y apoyo político eliminaba la posibilidad de sostenimiento del gobierno frente al escándalo. En adición, es aparente que la caída de Collor de Mello se debe, en parte, a factores históricos-estructurales del Brasil, como la proliferación de partidos políticos o la presión del escrutinio público tras la primera elección democrática en casi treinta años.



Aunque el caso de Collar de Mello puede parecerse al modelo ecuatoriano de destitución presidencial, especialmente en los roles de la protesta popular y la posición de los legisladores, sus interacciones son distintas. En Brasil, el Congreso ya había iniciado procedimientos de investigación y enjuiciamiento en contra del Presidente cuando estalló la situación social a mediados de agosto, después de la televisada defensa pública. De esta manera, la protesta popular seguramente fortaleció las posiciones de los legisladores, pero no fue un elemento necesario para iniciar los procedimientos de juicio político. Además, como se verá también en el caso de Argentina, los militares no aparecieron como un actor principal en el proceso de destitución de Collor.

### **Carlos Andrés Pérez**

Aun más que su homónimo brasileiro, la emergencia y caída de Carlos Andrés Pérez está enraizada en el colapso general del sistema partidario venezolano y su fórmula de gobernabilidad.<sup>91</sup> Como presidente populista de la poderosa Acción Democrática (AD) entre 1973 y 1977 –la época del auge petrolero y «la Gran Venezuela»– Pérez nacionalizó la producción petrolera y expandió el sector público frente a un enorme crecimiento económico. Desafíos al sistema surgieron en los años ochenta, con un declive económico general, la crisis de la deuda (1983) y una caída en el precio del petróleo. Fue en este ambiente que Pérez, con un programa político radicalmente diferente al de su primer mandato, asumió la presidencia por segunda vez, en 1989. Coppedge destaca dos elementos claves de esta segunda administración de Pérez que transformó o dirigió el malestar en contra del *statu quo* (Coppedge, 1994a: 49-51). Primero, las políticas económicas de Pérez desilusionaron a la gente; su paquete de ajuste estructural, «el Gran Viraje», resultó en un aumento en el costo de la vida, una caída en la producción y una tasa de inflación del 80%. Las protestas contra las medidas económicas, el 27 de febrero de 1989, conocido como el *caracazo*, resultaron en la muerte de trescientas personas. Segundo, la prensa fue responsable por varias revelaciones de corrupción del régimen anterior, del presidente Jaime Lusinchi (1984-1989), y varias encuestas citaban la «corrupción» como uno de los principales problemas del país. Tomados jun-

91. Michael Coppedge, «Prospects for Democratic Governability in Venezuela», en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36 (2), summer 1994, p. 39-64; los gobiernos de Pérez (1989-1993) y su sucesor, Rafael Caldera (1994-1999), resultados de la partidocracia que dominaba la política venezolana desde los años sesenta, también crearon las condiciones –sembraron las semillas– para la emergencia del actual presidente venezolano, Hugo Chávez (Andrade, 2005: 76-84).

tos, estos dos factores generaban un gran antagonismo en la población venezolana.

El ciclo de demostraciones y movilizaciones sociales inaugurado con el caracazo siguió después de 1989. Un golpe de Estado en febrero 1992, dirigido en parte por el teniente coronel Hugo Chávez, no fue exitoso; lo mismo sucedió con un segundo intento de golpe, llevado a cabo por oficiales navales y aéreos, en noviembre del mismo año. En octubre de 1992, un mes antes del segundo intento de golpe de Estado, el Senado votó para un plebiscito con el fin de acortar el mandato de Pérez, pero fue rechazado en la Cámara de Diputados (Pérez-Liñán, 1998: 3). Al mismo tiempo, la opinión en la prensa empezó a hacer llamados a la dimisión del Presidente.

En este ambiente, y 18 días antes del segundo intento de golpe, la prensa publicó la historia del destino no conocido de US \$ 17 millones, fondos de seguridad secretos del Ministerio del Interior. Algunos informes alegaron que el dinero había sido convertido de bolívares a dólares y enviado a la oficina del presidente. Citando la seguridad nacional, Pérez se negó a proveer más información respecto al asunto. El 11 de marzo de 1993, el Fiscal General pidió a la Corte Suprema que evaluara el mérito del caso con el fin de juzgar al Presidente (Pérez-Liñán, 1998: 4). El 20 de mayo, la Corte declaró que el caso merecía ser investigado, y el siguiente día, el Senado suspendió temporalmente a Pérez de su cargo por malversación de fondos, y fue llevado a juicio político. En agosto, una sesión conjunta del Congreso formalmente depuso a Pérez.

Es interesante comparar la caída de Pérez con las caídas de los presidentes ecuatorianos. Todos los elementos del modelo de destitución están presentes: crisis, protesta popular, acción militar y una resolución legislativa. Sin embargo, la caída de Pérez presenta importantes diferencias. Por ejemplo, los cargos de corrupción le dieron al Congreso la excusa para iniciar el juicio político, y es notable que los poderes políticos esperaran esta base legal antes de comenzar las formalidades del juicio. En el Ecuador, el proceso legislativo de llevar a cabo una resolución en contra del Ejecutivo se inicia sin mayores justificaciones legales. Además, en Venezuela, las cortes jugaron un rol de legitimación que no aparece en el modelo de destitución presidencial ecuatoriano. Es decir, el modelo de destitución presidencial en el Ecuador es de tres actores principales en el orden de: protesta popular ciudadana; el Congreso (o las FF.AA.); y las FF.AA. (o el Congreso). En Venezuela, fue: las FF.AA., protesta popular, las FF.AA., la Corte Suprema y el Congreso. La Corte Suprema es un actor que no jugó ningún rol en las destituciones de Bucaram, Mahuad o Gutiérrez.

## **Fernando de la Rúa**

La destitución del presidente Fernando de la Rúa, de Argentina, fue la culminación de tres años de descrédito. Electo en 1999 en una alianza de la Unión Cívica Radical (UCR) y el FrePaSo, De la Rúa encontró problemas casi inmediatamente. Un escándalo de corrupción, involucrando senadores y miembros del gabinete nacional, incentivó la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez. Incapaz de formar una coalición legislativa sólida o sacar al país de su recesión de tres años, De la Rúa nombró a Domingo Cavallo, el arquitecto del plan de convertibilidad bajo Menem, como ministro de Economía. Esta acción sólo aumentó la incertidumbre acerca del futuro de la tasa de cambio de la moneda nacional (Pérez-Liñán, 2002: 2). Reflejando el descontento de la mayoría de la población, el Partido Justicialista (PJ) ganó escaños legislativos en las elecciones parciales de octubre 2001. La tasa de desempleo aumentó a alrededor de 18% en noviembre de ese año, y el 1 de diciembre, Cavallo anunció una serie de medidas económicas extremas para prevenir una crisis bancaria y salvar la política de convertibilidad. Una de esas medidas fue el «corralito», en que los ciudadanos argentinos sólo podían sacar 250 pesos en efectivo (US \$ 250 en esa época) por semana de su cuenta bancaria y ninguna persona podía sacar más de mil pesos en efectivo del país. Como escribe Pérez-Liñán, estos anuncios «activaron una bomba de tiempo en [el] país» (2002: 2).

Protestas aisladas y movilizaciones de la población se convirtieron en saqueos masivos el 19 de diciembre, expandiéndose a lo largo del país, y llegando incluso a la Casa de Gobierno. Cuando De la Rúa se vio incapaz de formar una coalición entre la Alianza y el PJ, el Jefe de Gabinete llamó a la renuncia de todos los ministros de gobierno para facilitar el camino para una coalición de gobierno. La declaración de un toque de queda la noche del 19 fue desafiada por manifestantes, que golpearon cacerolas y entre otras demandas, pidieron la renuncia de Cavallo. Finalmente, entre muertes y más manifestaciones frente la Casa Rosada, a las dos de la mañana, De la Rúa aceptó la renuncia del ministro de Economía (Pérez-Liñán, 2002: 3). La continuación de saqueos, muertos, heridos y arrestos provocaron el anuncio del inicio del proceso de enjuiciamiento político en contra de De la Rúa en la Cámara de Diputados. En lugar de oponerse a esta acción legislativa, De la Rúa decidió entregar su renuncia.

La inestabilidad argentina de 2001-2002 comparte características con otros episodios de inestabilidad política en América Latina. Para Pérez-Liñán, es un «ejemplo dramático de una tendencia más amplia que está emergiendo desde la década pasada...» (Pérez-Liñán, 2002: 1). El motor tras la destitución

del Presidente fue la protesta popular. De la Rúa no gozaba de una mayoría legislativa, y su inhabilidad de formar una coalición para sostenerse indudablemente contribuyó a su caída, pero el principal promotor de su destitución fue la protesta, los saqueos y la pérdida de vidas humanas. Desde el punto de vista de la población argentina, el Congreso fue más bien un antagonista y no aliado hasta casi el fin del proceso de destitución del Presidente. El inicio del proceso de enjuiciamiento por la Cámara de Diputados se relaciona a las destituciones presidenciales en el Ecuador por ser una «destitución de merced». Es decir, el Congreso tenía que remover el Presidente para recuperar la estabilidad política y social; el juicio político hubiese proveído la justificación legal para esa destitución. Sin embargo, en contraste a lo que sucede en Ecuador, las Fuerzas Armadas argentinas no jugaron un rol en la inestabilidad de ese período, ni con De la Rúa o su sucesor fallido, Rodríguez Saá. Mientras se espera la protesta popular en Ecuador para justificar la caída del Ejecutivo, esa protesta tomó una forma violenta en Argentina, y directamente causó la acción legislativa en contra de De la Rúa.

## **Análisis**

La diferencia clave que se nota entre el esquema de destitución presidencial en el Ecuador y los tres casos más parecidos –Collor de Mello en Brasil, Pérez en Venezuela y De la Rúa en Argentina– es el instrumento legal mediante el cual se buscó remover al presidente. Los congresos nacionales iniciaron procesos de enjuiciamiento político en Brasil, Venezuela y Argentina, y esos presidentes dimitieron constitucionalmente (o renunció antes del veredicto, en el caso de De la Rúa). En cambio, las caídas presidenciales ecuatorianas fueron justificadas con resoluciones legislativas que evitaron los juicios políticos o renunciaciones constitucionales que caracterizan a todos los demás ejemplos. Marsteintredet y Berntzen (2006) categorizan los veinte casos de presidencialismo interrumpidos desde la Tercera Ola de Democratización conforme a cinco procedimientos: el golpe o auto-golpe, el juicio político, elecciones adelantadas, un voto de no confianza y un revocatorio. La categoría de voto parlamentario de no confianza sólo tiene dos ejemplos: Ecuador en 1997 y 2005. Las demás destituciones son distintas. Los mismos autores notan que las resoluciones de abandono de cargo o incapacidad mental del Ejecutivo existen constitucionalmente solamente en Chile, Costa Rica, Perú<sup>92</sup> y Ecuador,<sup>93</sup> aunque su único uso empírico ha sido en el Ecuador. Entre todos los países, el Ecuador

92. En las Constituciones de 1979 y 1993.

93. En las Constituciones de 1979 y 1998.

es excepcional por sus salidas no institucionales a sus crisis presidenciales; hasta en Argentina se buscó realizar un juicio político en medio de la grave crisis económica y social de 2001-2002.

La segunda diferencia que se observa en una comparación de casos, es la base legal para iniciar los procedimientos de enjuiciamiento fuera del Ecuador, con la posible excepción del caso de De la Rúa. Es claro que Pérez y Collor de Mello navegaban situaciones explosivas en sus países, pero sus juicios políticos involucraron cargos reales de corrupción. El otro ejemplo de juicio político no discutido aquí, de Raúl Cubas Grau en Paraguay, en 1999, también se debió a un cargo grave, relacionado con el asesinato del vicepresidente Argaña. El anuncio del juicio político en Argentina por la Cámara de Diputados fue sobreentendido por el presidente como un gesto, y finalmente renunció (Pérez-Liñán, 2002: 3). Sin embargo, es importante notar que Argentina había buscado seguir los mecanismos constitucionales e institucionales para salir de su crisis política.<sup>94</sup> En contraste, en el Ecuador, la legalidad de esas resoluciones está en duda en cada caso: la falta de pruebas médicas en la resolución de Bucaram; la totalmente inventada renuncia de Mahuad; y el abandono de cargo contra Gutiérrez mientras todavía permanecía en el Palacio Presidencial. Las tres figuras de destitución –incapacidad mental, renuncia y abandono de cargo– no verifican ninguna trasgresión legal de parte del presidente.

La tercera diferencia notable entre Ecuador y los otros casos de presidentes caídos es la composición de actores y la diferencia en sus interacciones. Pérez-Liñán (1998; 2002), Hochstetler (2006) y Zamosc (2006) están en lo correcto al sostener que las protestas populares fueron críticas en todos los episodios que tuvieron como resultado la destitución del presidente. Sin embargo, mientras que las masivas protestas en Brasil y Argentina iniciaron los procedimientos que luego involucraron a los congresos, la situación ecuatoriana es diferente. Cuando la institución informal ya se había consolidado, con Mahuad y Gutiérrez, el Congreso y las FF.AA. ya habían tomado pasos para destituirles<sup>95</sup> antes del comienzo de las movilizaciones sociales. Se puede poner en duda que la protesta popular en sí misma habría resultado en la caída de Mahuad y Gutiérrez si el Congreso y las FF.AA. no hubiesen tomado acciones en contra del Ejecutivo anteriormente. En los dos casos, la protesta se limitaba prin-

94. Además, Schamis (2002) sostiene que el proceso cuasi parlamentario en que el Congreso nombró a Rodríguez Saá el sucesor de De la Rúa, ayudó a consolidar la democracia argentina y a mantener alejados a los militares (Hector E. Schamis, «Argentina: Crisis and Democratic Consolidation», en *Journal of Democracy*, No. 13, abril 2002, p. 81-94.

95. *Vis a vis* los militares que planificaron el golpe de Estado contra Mahuad, y el juicio político fallido contra Gutiérrez, en noviembre de 2004.

principalmente a Quito; en este sentido es interesante notar que Mahuad caminaba por las calles de Quito el día después de su renuncia, y que Gutiérrez mantenía tasas de apoyo de 30-40% la semana de su caída.

El rol de las FF.AA. también es variado. En el Ecuador, los militares son los árbitros finales<sup>96</sup> mientras que los militares ni siquiera estaban presentes en dos de las tres destituciones exploradas aquí. En Venezuela, el único ejemplo con algo de participación militar, las FF.AA. no jugaron un rol de poder de última instancia como en Ecuador. Por último, el rol legislativo ya ha sido discutido desde una perspectiva legal. Desde el comienzo de la Tercera Ola de Democratización, el voto legislativo ha reemplazado al golpe militar como la forma preferida de destituir al Presidente. Pero sólo en el Ecuador no han recurrido al juicio político o a una renuncia verdadera, sino a las figuras extremas ya mencionadas.

96. Entrevista personal con la diputada Alexandra Vela (DP), 29 de agosto 2006.

## CAPÍTULO III

# Las consecuencias teóricas

### 1. SÍNTESIS

El análisis propone una nueva interpretación de las tres destituciones presidenciales ecuatorianas entre 1997 y 2005. En adición a evitar un análisis coyuntural en cada uno de los tres casos, interpreta las continuidades notadas por algunos autores (Burbano de Lara, 2005; Ospina, 2005b) como una institución informal. Según esta definición, la destitución del Ejecutivo no es el resultado de una crisis entre los actores que controlan la política ecuatoriana, sino una estrategia política y social de corto y mediano plazo para lograr sus distintos intereses. Los argumentos principales desarrollados en el trabajo son que la destitución presidencial en el Ecuador tiene una lógica propia, que la multiplicidad de actores fortalece su mecanismo de funcionamiento y que esta es distinta de los fenómenos sucedidos en el resto de la región.

La institución informal de la destitución presidencial no es, propiamente dicho, un nuevo patrón de inestabilidad presidencial, sino un antiguo patrón de inestabilidad que asume las características de su época. La intervención militar, la pugna entre distintas fuerzas legislativas y la tendencia ejecutiva de luchar por gobernar se ha reproducido conforme a las limitaciones del mundo pos Guerra Fría: los militares intervienen en los asuntos políticos-civiles bajo la presunción de que saben más que los políticos, pero sin instalar un gobierno militar; las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo se reducen a pugnas de poder, pero la destitución del Presidente se legitima en las calles por la presencia de la protesta popular, y; la constante lucha entre élites asume la forma de alianzas y coaliciones legislativas en contra de distintos presidentes.

El surgimiento de esta nueva etapa de inestabilidad presidencial en el Ecuador se debe principalmente a cambios económicos y sociales después de la última transición hacia la democracia. Un análisis de la trayectoria política reciente muestra cambio en el modelo acumulativo y una transformación del espacio electoral a nivel nacional, especialmente después de la promulgación de una nueva Constitución Política en 1978. Los problemas sociales y económicos que acompañaron la transición hacia un Estado neoliberal contribuyeron a hacer emerger al movimiento indígena y otros movimientos sociales.

El neoliberalismo también enfatizó aun más el rol del aparato estatal como foco de acumulación económica. El fracasado juicio político contra el ex vicepresidente Alberto Dahik en 1995 resultó en un cambio de estrategia para las élites políticas, especialmente el Partido Social Cristiano y su líder, León Febres Cordero. Con los recursos económicos y el espacio electoral en juego, las élites –junto con los militares– han evitado el juicio político después de 1995, usando las movilizaciones sociales (que emergieron como fuerzas en los años noventa) y un Congreso cada vez más fuerte para destituir al presidente. En suma, el conflicto y la lucha política, junto con choques externos como recesión económica, generaron la institucionalización de la destitución presidencial en su forma actual.

El fortalecimiento de la institución es el producto de la convergencia de diversos intereses entre sus tres actores centrales: los integrantes de la protesta popular, el Congreso Nacional y las Fuerzas Armadas. Notablemente, los tribunales no aparecen en este mecanismo, debido en gran parte a su impotencia frente al Congreso y al Ejecutivo, pero también por su falta de independencia con respecto a esas instituciones. El esquema que se sigue es de movilización social en contra del Ejecutivo por una crisis económica o política, la convocatoria del Congreso para destituir al presidente a través de una resolución y, últimamente, su desconocimiento por los militares y la negociación entre el Congreso y los militares para designar un sucesor. Además, cada uno de los actores fortalece la posición de los demás. Por un lado, la protesta popular justifica la intervención legislativa y militar «en las calles», mientras las resoluciones legislativas y la acción militar –de golpes de Estado a la negociación del siguiente presidente– trabajan casi como un equipo para legitimar las protestas en contra del gobierno llevadas a cabo por la ciudadanía. Por supuesto, todos los actores se comportan según sus intereses: la ciudadanía protesta por las crisis políticas y/o económicas, además de los escándalos del Ejecutivo; los partidos políticos quieren la destitución del Ejecutivo para ganar acceso a recursos económicos y políticos, y; los militares quieren proteger sus intereses económicos y afirmar su rol como defensores del Estado.

En fin, las complejidades del surgimiento, funcionamiento y fortalecimiento de la destitución presidencial en el Ecuador la separan de las otras crisis presidenciales y caídas presidenciales en América Latina. Como otros han notado (Pérez-Liñán, 1998), las raíces de las crisis presidenciales de la región dependen de las distintas trayectorias y factores históricos. Seguramente, las raíces históricas e institucionales de la destitución presidencial en el Ecuador son únicas, pero adicionalmente, el desempeño actual del mecanismo también es único en el continente. Las dos razones principales son las figuras de destitución que se utilizan y la diferencia en la composición de los actores y sus interacciones. En comparación a otros países en América Latina con presiden-



tes caídos según la fórmula de detonante, protesta popular y coalición legislativa hostil (Brasil, Venezuela y Argentina), Ecuador se distingue por su uso de resoluciones legislativas extra constitucionales para remover el Ejecutivo, su falta de cumplimiento con los requisitos de esas resoluciones y la presencia militar junto con la ausencia de las Cortes. Los tres países de comparación –además de la destitución fallida del presidente colombiano, Ernesto Samper, en 1996, y la renuncia de Luis Macchi en Paraguay en 1999– invocaron procedimientos de juicio político, tomando los necesarios pasos constitucionales para iniciar el proceso. Respecto a los actores, el rol de los militares fue mínimo en los procedimientos de juicio político en Brasil, Venezuela y Argentina, y el rol de justificador constitucional fue desempeñado por las cortes. El caso de Ecuador, entonces, se parece superficialmente a las destituciones presidenciales de sus vecinos, pero algunas diferencias importantes lo distinguen de los otros ejemplos.

## 2. APORTES A LA TEORÍA ESTABLECIDA

Los hallazgos principales de este trabajo se resumen arriba, y son: 1. la destitución presidencial es una institución informal, 2. sus orígenes no son recientes, sino que se encuentran enraizados en la historia ecuatoriana, 3. diversos factores se combinaron para su surgimiento en los años noventa, 4. está institución se ve fortalecida por las interacciones y negociaciones entre tres actores principales, y 5. es diferente a las otras destituciones en la región. Adicionalmente, en función a esos hallazgos, este trabajo pretende ofrecer algunos aportes a la teoría establecida en los campos del institucionalismo, la ciencia política ecuatoriana y la ciencia política comparada.

### **Institucionalismo**

El patrón de destitución presidencial que se exhibe en el Ecuador entre 1997 y 2005 clasifica como una institución informal. Más allá de una regularidad o comportamiento de la política ecuatoriana, la destitución del presidente en la política ecuatoriana se produce por reglas informales, entre ellas la ausencia de cualquier sanción contra los participantes. Ningún trabajo en la literatura académica pertinente destaca un caso de destitución presidencial, o golpes constitucionales, institucionalizado en un Estado.<sup>1</sup> Por lo general, el institucionalismo se enfoca en el estudio de las instituciones formales, codifica-

1. Helmke y Levitsky (2006) recopilan una lista comprehensiva de la literatura de la disciplina.

das en leyes, regulaciones, constituciones, tratados y elaboraciones afines. En este sentido, los trabajos acerca de las crisis presidenciales y las caídas presidenciales, especialmente en América Latina, exploran la falta de institucionalismo formal –la violación constitucional– en el proceso de destitución, o si no, evalúan los mecanismos formales de la destitución.

Este trabajo no amplía la definición de una institución informal ni confronta ninguna de las lógicas subyacentes del campo, pero establece un fenómeno nuevo que merece investigación adicional, y reafirma tres puntos desarrollados por otros autores. Primero, el trabajo actual enfatiza la importancia del estudio de las instituciones informales, no en el lugar de las formales, sino como complemento a ellas. Tener un conocimiento de las reglas del juego realmente vigentes es vital para entender un sistema político, y a menudo es una combinación de reglas formales e informales. Segundo, la definición de la destitución presidencial como una institución informal se realizó según determinantes proveídos por Brinks (2003). Aunque el autor advierte que su metodología no debe ser universal, es necesario primero definir un patrón de comportamiento como una institución o como sólo una práctica. Este acercamiento es útil para evitar el análisis innecesario de categorías residuales, como patrones que en realidad no siguen reglas específicas. Tercero, el uso de casos de estudio para entender las instituciones informales es una aproximación elemental. Por naturaleza, muchas instituciones informales tienen atributos escondidos y sólo el estudio profundo facilita un conocimiento detallado de su funcionamiento.

## Ciencia política ecuatoriana

A la ciencia política ecuatoriana le falta trabajar en las tres caídas presidenciales en su conjunto. Revistas como *Ecuador Debate*, *Íconos* y *Nueva Sociedad* se han enfocado en las características de cada proceso o actores individuales (Burbano de Lara, 2005; De la Torre, 2005; García Gallegos, 2005), o han establecido las raíces históricas (Andrade, 2005; Ospina, 2005a, 2005b; Bustamante, 2004) sin generar una teoría que acople la similitudes entre los tres casos. La contribución principal de este trabajo es interpretar las tres destituciones de presidentes entre 1997 y 2005 como un sólo mecanismo. En este sentido, las destituciones de presidentes no han sido situaciones de crisis política, como proponen algunos (Paltán, 2005), sino de continuidades de comportamiento regularizado por distintos actores. La investigación, entonces, ofrece otro acercamiento al análisis de las caídas presidenciales en el país.

Una interpretación generalmente aceptada sobre las protestas contra –y destituciones de– Bucaram, Mahuad y Gutiérrez es que estuvieron motivadas

por oposición a las políticas económicas del gobierno (Carey, 2003: 22). Está suposición es correcta sólo a medias. La oposición social a las políticas del gobierno está fundada en la historia del Ecuador en el siglo XX y la experiencia de los años ochenta. Además, cómo se explica, las protestas en sí no causaron la acción legislativa y militar; pero actuaron como un factor que contribuyó a las mismas. Asimismo, la interpretación de la destitución de Mahuad como un resultado de su dolarización de la economía (Carey, 2003: 22; Bruneau, 2006), es falsa en su totalidad. Como se describe en el capítulo II, la caída de Mahuad se debe a otros factores más enraizados en la economía política ecuatoriana, particularmente la privatización de empresas estatales y el manejo de sus recursos. En este sentido, la negociación entre militares y Antonio Vargas, líder de la CONAIE, para llevar a cabo un golpe de Estado habían empezado meses antes de la dolarización de enero.<sup>2</sup>

Más allá de una nueva interpretación de un fenómeno político importante, este trabajo apoya dos líneas de investigación útiles: la del institucionalismo histórico y la de las instituciones informales. Respecto a la primera, es un acercamiento usado por Andrade (2004, 2005) y Ospina (2005a, 2005b) para analizar la política ecuatoriana actual. En esta investigación, se muestra que la destitución presidencial está enraizada en la historia ecuatoriana, sobre todo en los períodos de fuerte inestabilidad presidencial del siglo veinte. También explica que la innovación institucional que abrió el espacio para la creación de esta institución sólo se dio en los años noventa. Este enfoque es importante en la ciencia política ecuatoriana porque es explicativo, y puede profundizar la calidad de algunas investigaciones puramente descriptivas. Respecto a la segunda línea de investigación, el estudio de las instituciones informales debe ser una prioridad porque en un sistema político con una carencia de institucionalización formal, la política se rige en torno a múltiples reglas informales. El análisis desarrollado aquí muestra que la destitución presidencial es un importante estructurador de la vida política ecuatoriana, pero hay otros fenómenos políticos no explicados por las reglas formales que una investigación institucionalista puede explorar.

## **Ciencia política comparada**

En el campo comparado, este análisis ha destacado algunas diferencias entre el patrón de crisis presidencial en el Ecuador y las tendencias al nivel regional. Respecto a la crisis presidencial –no necesariamente la caída del Ejecutivo– Carey (2003) concluye que la pugna legislativa-ejecutiva no siem-

2. Comunicación personal con la diputada Alexandra Vela (DP), 29 de agosto, 2006.

pre es un precursor de la crisis, que los congresos ahora tienen tanto o más poder que el Ejecutivo y que el apoyo por los partidos políticos suaviza el conflicto. Sin embargo, no detalla el nuevo rol de la protesta popular en la crisis. Zamosc (2006) destaca la emergencia de la protesta popular como factor decisor, y señala que el juicio político popular es un patrón, no solamente por su frecuencia sino por sus rasgos comunes.<sup>3</sup> Esta es una profundización de Hochstetler (2006), que desarrolla tres características de los presidentes desafiados, esto es, la tendencia hacia políticas neoliberales, implicación en escándalos y una carencia de apoyo legislativo, con un cuarto factor, la presencia o ausencia de protestas populares, crucial para determinar el destino de esos gobiernos. Ello determina que el quiebre democrático no necesita ser una de las consecuencias del conflicto político en un sistema presidencialista. En su estudio comparado entre las crisis presidenciales en Brasil (1992), Venezuela (1993), Colombia (1996) y Ecuador (1997), Pérez-Liñán (1998) concluye que esos cuatro países tienen diferentes trayectorias históricas que convergen en un resultado similar. Según el autor, tres elementos comunes subyacen a las crisis: escándalos en los medios de comunicación; una coalición social heterogénea en contra del presidente, y; la formación de una coalición legislativa en contra del presidente. Lo que tienen en común las tres obras es notar la desmilitarización del proceso de pugna legislativa y ejecutiva.

La comparación del patrón de destitución presidencial en el Ecuador con las caídas presidenciales en la región tras la Tercera Ola de Democratización revela diferencias, a pesar de esas similitudes subyacentes descritas por estos autores. Por ejemplo, se ignora el rol de las Fuerzas Armadas ecuatorianas para remover al presidente. La caída de Mahuad fue producto de un golpe militar, y como demuestran los estudios de caso, los militares también estuvieron presentes en las caídas de Bucaram y Gutiérrez. En este sentido, la aparente desmilitarización de las pugnas ejecutivas y legislativas en América Latina es diferente en el Ecuador. En lugar de una voz disminuida en los asuntos políticos, como en el caso de Chile, por ejemplo, los militares ecuatorianos siguen siendo uno de los actores más importantes para decidir la política ecuatoriana.

En adición, en contraste a las caídas presidenciales en Brasil, Venezuela o Argentina, el patrón de destitución presidencial en el Ecuador muestra una clara indiferencia por las instituciones formales, la constitucionalidad y la

3. Los rasgos comunes son: 1. protestas en medio de crisis políticas o económicas, 2. protestas contra la corrupción, el abuso de poder o políticas neoliberales, 3. una carencia de represión de las protestas, 4. una naturaleza reactiva y no preactiva de las protestas, 5. una clara ilegalidad, especialmente por parte de los Congresos, que suelen ignorar las normas constitucionales de sucesión, y 6. la supervivencia de la democracia, lo cual implica una crisis de gobierno y no del régimen democrático.

democracia. Se ha ignorado el procedimiento del juicio político para depender de resoluciones legislativas, sin cumplir con los requisitos constitucionales de las disposiciones. También, socava la democracia ecuatoriana; a la vez que la protesta popular juega un rol de toma de decisiones que representa el interés del pueblo, sus integrantes están colaborando con el Congreso y las Fuerzas Armadas para llevar a cabo un cambio presidencial no democrático.

Finalmente, es diferente a las otras destituciones en la región no solamente por sus orígenes (como nota Pérez-Liñán), sino por cómo se ha institucionalizado en la vida política ecuatoriana. En contraste a los otros países de la región, en el Ecuador, la defenestración del Presidente no es la excepción sino la regla. Por consiguiente, los estudios comparativos que incluyen los casos ecuatorianos de destituciones presidenciales deben tomar en cuenta algunas diferencias entre su desempeño y el de procesos acontecidos en otros países. El uso de resoluciones en lugar del juicio político, la falta de cumplimiento con los requisitos constitucionales de esas resoluciones y la presencia militar y ausencia de la judicatura en el proceso son algunos ejemplos.

Este trabajo pretende contribuir al debate sobre la destitución presidencial en el Ecuador; el campo de las institucionales informales, especialmente en el Ecuador, y; los campos de estudio de la ciencia política comparada. Se espera que este análisis haya abierto un espacio para profundizar el tema de la institución de la destitución presidencial además de las otras instituciones políticas informales que dejan sus huellas en la política ecuatoriana. Investigación adicional puede medir el impacto de la institución de la destitución presidencial en la democracia ecuatoriana. Como señalan Helmke y Levitsky (2006), las instituciones informales pueden fortalecer la democracia o pueden debilitarla. Mejía Acosta, por ejemplo, explica como las coaliciones legislativas fantasmas en el Ecuador ayudan al presidente a superar la fragmentación legislativa para aprobar políticas económicas. En su opinión, estas coaliciones suavizan la posibilidad de conflicto y mejoran la democracia ecuatoriana. La destitución presidencial, por consiguiente, puede apoyar a la democracia o puede socavarla. Otras áreas de investigación también importantes son la creación de reglas informales, la comunicación de esas reglas y el cumplimiento de las mismas.

Este trabajo también deja muchas preguntas contestadas. Por ejemplo, ¿por qué sobreviven los presidentes interinos? y ¿qué explica la supervivencia de cualquier Ejecutivo que sufre de una minoría legislativa dentro de esta configuración institucional? Se requiere más investigación en estas áreas. A un nivel más general, se necesita un mayor estudio de las instituciones informales en América Latina. Hay que superar la tendencia de limitarse a describir lo que le hace falta a la democracia latinoamericana, para realmente describir sus rasgos principales, para mejorarla, o simplemente entenderla. Ignorar las ins-

tuciones informales es ignorar cómo realmente funciona la política ecuatoriana y la política latinoamericana. Esta información también es pertinente en un contexto regional. El legado histórico de los Andes, y de América Latina en general, ha determinado que los contextos políticos de cada país son relativamente similares. En esta medida, un estudio de las instituciones informales de un país sería relevante para los demás países de la región, aun si no necesariamente con respecto a la misma institución. Se espera que el argumento desarrollo haya contribuido en algún grado al estudio de las instituciones informales, la destitución presidencial en el Ecuador y la destitución en una perspectiva comparada.

### 3. CONCLUSIONES

La destitución de los últimos tres presidentes ecuatorianos democráticamente elegidos es uno de los desarrollos más dramáticos en el sistema político ecuatoriano desde la transición hacia la democracia en 1978. Entender este fenómeno en términos de una institución informal, que se adhiere a reglas, posee una lógica propia y produce un resultado esperado, tiene muchas implicaciones para el entender de la política ecuatoriana y su desarrollo político. Los integrantes de la protesta popular, los políticos y los militares maniobran para controlar la presidencia de una forma no prescrita en la Constitución, pero con la aprobación de todos los actores. Refleja las preferencias de la ciudadanía al costo de la institucionalización formal, y una consecuencia de ello ha sido un profundo cambio en las reglas de juego.

En su configuración actual, no existe el incentivo para cambiar o reformar esta institución de parte de los principales participantes (ese incentivo sólo existe para el Ejecutivo). La fortaleza dada a la institución por tres actores distintos (con diversos intereses) significa que hay pocos actores políticos o sociales para quienes un cambio institucional adicional sería beneficioso. El esquema o configuración de la destitución del Ejecutivo también demuestra muchas debilidades en la política formal del Estado. Por un lado, señala la ausencia de actores formales, y por el otro, la fuerza de los actores extra constitucionales. Entre otras cosas, la presencia de la protesta popular al lado del Congreso y las FF.AA. muestra un desequilibrio de poderes constitucionales. Sobre todo, la justicia está fuera del desencadenamiento institucional, y parece tener un rol más ornamental que nada. A la vez que la justicia, como función del Estado, está completamente fuera del mecanismo de destitución; no tiene ni la fortaleza ni la legitimidad necesaria para intervenir en el esquema de forma positiva. Por otro lado, los actores extra constitucionales, como los

grupos sociales, la prensa y en cierto punto, los militares, tienen más poder en la política que lo que les proporciona la Constitución.

Además, las reformas políticas desde 1998 –sobre todo, la nueva Constitución– no han hecho sino formalizar las reglas informales ya existentes. Por ejemplo, los nuevos artículos de la Constitución hicieron más difícil llevar a cabo un juicio político, fortaleciendo esencialmente la institucionalidad informal de la destitución presidencial como es practicada actualmente. Una mejor reforma podría haber impedido los mecanismos constitucionales de remoción del presidente para incentivar el mecanismo formal del juicio político. Este problema, entonces, exige soluciones formales junto con un compromiso de todos los actores institucionales y extra constitucionales para respetar esas reglas, cosa que todavía no sucede.





# Bibliografía

- Administración de Información de Energía de los EE.UU., «U.S. FOB Costs of Crude Oil (Dollars per Barrel)», 27 de mayo, 2008, en: <http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/hist/i000000004m.htm>
- Amorim Neto, Octavio, «The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas», *Comparative Political Studies*, 29 (4), mayo 2006, p. 415-440.
- Andrade A., Pablo, «El eterno retorno del populismo en el pensamiento político ecuatoriano», en *Ecuador Debate*, No. 62, agosto 2004, p. 209-232.
- «¿Populismos renovados? Ecuador y Venezuela en perspectiva comparada», en Pablo Andrade A., edit., *Constitucionalismo autoritario: los regímenes contemporáneos en la región andina*, Quito, Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, 2005.
- Andrade A., Pablo, y Liisa L. North, «Ecuador: Political Turmoil, Social Mobilization, and Frustrated Reform», en Jan Knippers Black, edit., *Latin America: Its Problems and Its Promise*, Philadelphia, Westview Press, 2005.
- Araujo, M. C., A. Mejía Acosta, S. Pachano, A. Pérez-Liñán y S. Saiegh, «Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Ecuador», Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- Ardaya, Gloria, y Luis Verdesoto, «El sistema electoral ecuatoriano. Evaluación de las elecciones nacionales 1998, la crisis de 1999 y la agenda electoral pendiente», en *Cuadernos de Cendes*, 16 (41), mayo-agosto 1999, p. 83-112.
- Ayala Mora, Enrique, *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1988 [1978].
- *Resumen de historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1993.
- Basabe Serrano, Santiago, «Preferencias políticas y comportamiento judicial: un modelo explicativo del voto en el Tribunal Constitucional del Ecuador», presentado en el Congreso FLACSO 50, Quito, 27-30 octubre 2007.
- Brinks, Daniel M., «Courts, Norms, and Laws: Competing Rules and Legal Rights in Salvador, Sao Paulo, and Buenos Aires», no publicado, preparado para presentación en la Conferencia de Instituciones Informales y Políticas en América Latina, marzo 21-23, 2003, Notre Dame, Kellogg Institute.

- «The Rule of (Non) Law: Prosecuting Police Killings in Brazil and Argentina», en Gretchen Helmke y Steven Levitsky, edit., *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006.
- Bruneau, Thomas C., «Ecuador: The Continuing Challenge of Democratic Consolidation and Civil-Military Relations», *Strategic Insights*, V (2), febrero 2006.
- Burbano de Lara, Felipe, «La caída de Gutiérrez y la rebelión de abril: presentación de *dossier*», en *Íconos*, No. 23, septiembre 2005, p. 21-28.
- Burbano de Lara, Felipe, y Michele Rowland, «Conclusiones y recomendaciones generales», en Felipe Burbano de Lara, edit., *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Quito, FLACSO, 2003.
- Bustamante, Fernando, «Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte», en *Ecuador Debate*, No. 47, agosto 1999, p. 19-34.
- «Historia de una acusación (por el momento) abortada: actores y motivaciones», en *Ecuador Debate*, No. 63, diciembre 2004, p. 21-38.
- Campbell, John L., y Ove K. Pederson, «Introduction: the Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis», en John L. Campbell y Ove K. Pederson, edit., *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
- Carey, John M., «Parchment, Equilibria, and Institutions», en *Comparative Political Studies*, 33, Nos. 6-7, agosto-sept. 2000, p. 735-761.
- «Presidentialism and Representative Institutions», en Jorge I. Domínguez y Michael Shifter, *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Baltimore y London, The Johns Hopkins University Press, 2003.
- Conaghan, Catherine M., «Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System», en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, edit., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- «Partidos débiles, políticos indecisos y tensión institucional: el presidencialismo en el Ecuador 1979-1988», en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, comp., *Las crisis del presidencialismo, 2: El caso de Latinoamérica*, Madrid, Alianza Editorial, 1998 [1994].
- «Constitución Política de la República del Ecuador», descargado de «Gobierno Nacional de la República del Ecuador: la Constitución», 14 de junio, 2006, en: <http://www.presidencia.gov.ec/modulos.asp?id=109>
- Coppedge, Michael, «Prospects for Democratic Governability in Venezuela», en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36 (2), Summer 1994a, p. 39-64.
- «Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina», en *Síntesis*, No. 22, Madrid, Síntesis, 1994b.
- Córdova del Alcázar, Gabriela, «Derrota y triunfo del gran elector: elecciones 2002 en Ecuador», en *Íconos*, No. 16, mayo 2003, p. 11-16.

- *Anatomía de los golpes de Estado: la prensa en la caída de Mahuad y Bucaram*, Serie Magíster, vol. 28, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Abya-Yala / Corporación Editora Nacional, 2003.
- Córdova Montúfar, Marco A., «La emergencia de *Outsiders* en la región andina: análisis comparativa entre Perú y Ecuador», en *Ecuador Debate*, No. 62, agosto 2004, p. 233-250.
- De la Torre, Carlos, *Un solo toque: populismo y cultura política en Ecuador*, Quito, Centro Andino de Acción Popular (CAAP), 1996.
- «Populism and Democracy: Political Discourses and Cultures in Contemporary Ecuador», en *Latin American Perspectives*, 24 (3), 1997, p. 12-24.
- «El regreso de Abdalá», en *Íconos*, No. 23, septiembre 2005, p. 104-110.
- Echeverría, Julio, «La construcción social de la política: notas sobre la crisis del sistema de partidos en el Ecuador», en *Nueva Sociedad*, No. 134, noviembre-diciembre 1994, p. 130-141.
- «Ecuador: President Sixto Durán Ballén Calls Plebiscite for Constituent Assembly», en *NotiSur-Latin American Political Affairs*, Latin America Data Base (LADB), Latin American Institute, University of New Mexico, vol. 4, No. 23, 17 de junio, 1994, en: <http://ssdc.ucsd.edu/news/notisur/h94/notisur.19940617.html>
- Equipo Coyuntura CAAP, «Ecuador, enero 21, de la movilización indígena al golpe militar», en *Ecuador Debate*, No. 49, abril 2000, p. 57-62.
- Flynn, Peter, «Collor, Corruption and Crisis: Time for Reflection», en *Journal of Latin American Studies*, 25 (2), mayo 1993, p. 351-371.
- Freidenberg, Flavia, *Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar elecciones*, Quito, Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, 2003.
- «El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador», en *Serie América Latina*, vol. 24, Barcelona, Fundació CIDOB, abril 2008.
- Freidenberg, Flavia, y Manuel Alcántara Sáez, *Los dueños del poder: partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*, Quito, FLACSO-Sede Ecuador, 2001.
- García Gallegos, Bertha, «El Estado y las FF.AA.», en *Ecuador Debate*, No. 24, diciembre 1991, p. 65-77.
- «Las dimensiones societales de la reconversión militar en el Ecuador», en *Ecuador Debate*, No. 32, agosto 1994, p. 175-186.
- «El 20 de abril: presente y pasado de un proyecto militar corporativo», en *Íconos*, No. 23, septiembre 2005, p. 95-102.
- Hall, Peter, y Rosemary C. R. Taylor, «Political Science and the Three New Institutionalisms», en *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 936-957.
- Helmke, Gretchen, y Steven Levitsky, «Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda», en *Working Paper*, No. 307, Notre Dame, Kellogg Institute, 2003.

- «Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda», en *Perspectives on Politics*, vol. 2 (2), diciembre 2004, p. 725-740.
- «Introduction», en Gretchen Helmke y Steven Levitsky, edit., *Informal Institutions and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press (en prensa), 2006.
- Hennessy, Hannah, «Ecuador's «Open Mike» Revolution», BBC News, en: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/4477595.stm>, 24 de abril 2005.
- Heredia Proaño, Mónica, «Causales de vacancia definitiva de la Presidencia de la República», tesis doctoral, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2001.
- Hochstetler, Kathryn, «Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America», en *Comparative Politics* (en prensa), 2006.
- Hurtado Arroba, Edison, « «Lo que pasó en el CIESPAL»: apuntes etnográficos sobre el poder, los medios y los sin-sentidos de la violencia», en *Íconos*, No. 23, Quito, septiembre 2005, p. 63-82.
- Hurtado, Osvaldo, *El poder político en el Ecuador*, Quito, Letraviva-Planeta del Ecuador, 1993 [1977].
- Ibarra, Hernán, «Tendencias sociales y políticas en las elecciones de mayo de 1994», en *Ecuador Debate*, No. 32, agosto 1994, p. 90-100.
- «La Ley de Partidos Políticos», en *Leyes de elecciones, partidos políticos, reglamentos*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1996.
- Lauth, Hans-Joachim, «Informal Institutions and Democracy», en *Democratization*, No. 7 (4), 2000, p. 21-50.
- Linz, Juan J., «Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?», en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, comp., *Las crisis del presidencialismo*, 1: *Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Editorial, 1998 [1994].
- Mainwaring, Scott, y Matthew S. Shugart, «Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal», en *Comparative Politics*, vol. 29, No. 4, julio 1997, p. 449-471.
- Mainwaring, Scott, y Matthew Soberg Shugart, edit., *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002 [1997].
- Mainwaring, Scott, y Timothy R. Scully, «Introduction», en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, edit., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- Marsteintredet, Leiv, y Einar Berntzen, «Latin American Presidentialism: Reducing the perils of presidentialism through presidential interruptions», para el taller «Parliamentary Practices in Presidential Systems: (European) Perspectives on Parliamentary Power in Latin America», Nicosia, ECPR Joint Sessions of Workshops, 25-30 abril 2006.
- Mejía Acosta, Andrés, «Programa de apoyo legislativo», en Simón Pachano, edit., *Modernización de las instituciones democráticas: el Congreso*, Quito, FLACSO / Fundación Konrad Adenauer, 1997.

- «Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación», en *Documento de trabajo*, No. 5, Quito, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), marzo 1998.
- «Through the Eye of a Needle: Veto Players, Informal Institutions and Economic Reform in Ecuador», preparado para presentación en la Conferencia de Instituciones Informales y Políticas en América Latina, Notre Dame, Kellogg Institute, abril 24-25, 2003.
- «La reelección legislativa en Ecuador: conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998)», en *Ecuador Debate*, No. 62, agosto 2004, p. 251-270.
- «Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case», en Gretchen Helmke y Steven Levitsky, edit., *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006.
- Mejía Acosta, Andrés, y Carlos Pereira, «Similar Roads, Two Endings: Transaction Costs and Policymaking in Brazil and Ecuador», presentado en el Midwest Political Science 64th Annual National Conference, Chicago, 20-23 de abril 2006.
- Mejía Acosta, Andrés, y John Polga Hecimovich, «Parliamentary Solutions to Presidential Crisis in Ecuador», presentado en el Congreso FLACSO 50, Quito, 27-30 octubre 2007.
- Mejía Acosta, Andrés, Flavia Freidenberg y Simón Pachano, «La ciencia política en Ecuador: un reflejo de su fragilidad democrática (1978-2005)», en *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, 2005, p. 147-161
- Montúfar, César, «Ecuador: elecciones presidenciales de 1988», en *Revista Mexicana de Sociología*, año LII (4), octubre-diciembre 1990, p. 155-176.
- *Gobernabilidad y participación*, Quito, Fondo Editorial Letras, 2004.
- North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press, 1990.
- O'Donnell, Guillermo, «Delegative Democracy», en *Journal of Democracy*, 5 (1), enero 1994, p. 55-69.
- «Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere», en *Working Paper*, No. 222, Notre Dame, Kellogg Institute, 1996.
- Oppenheimer, Andrés, «Ecuador's Presidential Debate is a Depressing Scene», en *The Miami Herald*, 24 de agosto 2006, en: <http://www.miami.com/mld/miamiherald/news/world/americas/15347685.htm>
- Ospina, Pablo, «El peso de la noche: una perspectiva histórica de la crisis política en Ecuador», en *Ecuador Debate*, No. 64, abril 2005a, p. 73-90.
- «El abril que se llevó al coronel que no murió en el intento», en *Ecuador Debate*, No. 65, agosto 2005b, p. 7-20.
- Oyarte Martínez, Rafael, *Curso de Derecho Constitucional*, Quito, Andrade & Asociados Fondo Editorial, 2005.

- Pachano, Simón, *Ecuador: democracia sin sociedad*, Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), 1996.
- «El Congreso en el sistema político ecuatoriano», en Simón Pachano, edit., *Modernización de las instituciones democráticas: el Congreso*, Quito, FLACSO / Fundación Konrad Adenauer, 1997.
- *La representación caótica*, Quito, FLACSO, 1998.
- «El territorio de los partidos», en Simón Pachano, edit., *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*, Lima, Ágora Democrática-IDEA, 2004.
- «Ecuador: cuando la inestabilidad se vuelve estable», en *Íconos*, No. 23, septiembre 2005, p. 40-46.
- Paltán, Julio, «La crisis del sistema político ecuatoriano y la caída de Gutiérrez», en *Íconos*, No. 23, septiembre 2005, p. 48-54.
- Pazmiño, Catalina, «La frágil legitimidad del príncipe democrático», en *Íconos*, No. 23, septiembre 2005, p. 30-38.
- Pérez-Liñán, Aníbal S., «Presidential Crises and Political Accountability», preparado para la Conferencia de LASA, Chicago, 26-28 de septiembre 1998.
- «Argentina y el nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina», en *Revista SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político)*, 1 (1), 2002, p. 167-185.
- «Pugna de poderes y crisis de inestabilidad», en *Latin American Research Review*, vol. 28 (3), octubre 2003, p. 149-164.
- «Democratization and Constitutional Crisis in Presidential Regimes: Towards Congressional Supremacy?», en *Comparative Political Studies*, 38 (1), febrero 2005, p. 51-74.
- *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- «PSC: una oposición sin sorpresas», en diario *Hoy*, noviembre 16, 1996.
- Quintero, Rafael, *Entre el hastío y la participación ciudadana. Partidos y elecciones en Ecuador (2000-2002)*, Quito, Abya-Yala, 2002.
- Reuschmeyer, Dietrich, Evelyn Huber Stephens y John D. Stephens, *Capitalist Development & Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.
- Salgado Albornoz, Guissela, «Qué causó la crisis bancaria en el Ecuador», Superintendencia de Bancos y Seguros, 28 de octubre 2002, en: [http://www.superban.gov.ec/downloads/articulos\\_financieros/Que%20causo%20la%20Crisis%20Bancaria%20en%20el%20Ecuador.pdf](http://www.superban.gov.ec/downloads/articulos_financieros/Que%20causo%20la%20Crisis%20Bancaria%20en%20el%20Ecuador.pdf)
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1996 [1980].
- Schamis, Hector E., «Argentina: Crisis and Democratic Consolidation», en *Journal of Democracy*, 13, abril 2002, p. 81-94.

- Soares, Jeannette, «Rule of Law Reform in Ecuador: The Struggle for Judicial Independence», preparado para el curso: Derecho Comparativo en América Latina, no publicado, Washington DC, Georgetown University, 2006.
- Valenzuela, Arturo, «Latin American Presidencies Interrupted», en *Journal of Democracy*, vol. 15 (4), octubre 2004, p. 5-19.
- Velasco, Juan León, *Elecciones en el Ecuador: concejales cantonales 1978-1990*, Quito, CIESA, 1992.
- Vos, Rob, Margarita Velasco y Edgar de Labastida, «Economic and Social Effects of El Niño in Ecuador, 1997-1998», Washington DC, Inter-American Development Bank, 1999, en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=721047>
- Waisbord, Silvio, *Watchdog Journalism in South America*, New York, Columbia University Press, 2000.
- Weyland, Kurt, «The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy», en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 35 (1), Spring 1993, p. 1-37.
- Zamosc, León, «Popular impeachments. Civil society mobilizations, presidential oustings, and democracy in Latin America», conferencia LASA 2006, no publicado, 2006.

## Entrevista

- Vela, Alexandra, diputada del Partido de Democracia Popular (DP), Quito, 29 y 30 de agosto, 2006.





# **Universidad Andina Simón Bolívar**

## **Sede Ecuador**

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica de nuevo tipo, creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional, tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración, y el papel de la subregión en América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar fue creada en 1985 por el Parlamento Andino. Es un organismo del Sistema Andino de Integración. Además de su carácter de institución académica autónoma, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene su Sede Central en Sucre, Bolivia, una sede nacional en Quito, Ecuador, una sede local en La Paz, Bolivia, y una oficina en Bogotá, Colombia.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en el Ecuador en 1992. En ese año la universidad suscribió un convenio de sede con el gobierno del Ecuador, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador, mediante ley, la incorporó al sistema de educación superior del Ecuador, y la Constitución de 1998 reconoció su estatus jurídico, el que fue ratificado por la Ley de Educación Superior de 2000.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Adolescencia, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Agrarios, y Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

# Universidad Andina Simón Bolívar

## Serie Magíster

- 79** Rebeca Omaña Peñaloza, LA OEA EN VENEZUELA: entre la democracia y el golpe de Estado
- 80** Judith Salgado, LA REAPROPIACIÓN DEL CUERPO: derechos sexuales en Ecuador
- 81** Stalin Raza, EL PECULADO BANCARIO EN LA CRISIS FINANCIERA DE 1998
- 82** Alberto Pereira Valarezo, CLAVES SEMIÓTICAS DE LA TELEVISIÓN
- 83** Adriana Salcedo, GALÁPAGOS: conflictos en el paraíso
- 84** Francisco Villacreses, LA MARCA NOTORIA EN LA CAN
- 85** Mónica Márquez, LO QUE EL TIEMPO SE LLEVÓ: el pueblo zápara como patrimonio intangible
- 86** Rafael Centeno, LAS PERSONAS GLBTT Y DERECHO DE FAMILIA
- 87** Martha Rodríguez, NARRADORES ECUATORIANOS DE LOS 50: poéticas para la lectura de modernidades periféricas
- 88** Jaime Luna, LAS INSTITUCIONES Y EL ROL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA: una mirada al caso boliviano
- 89** Kristin VanderMolen, ¿ADAPTACIÓN O PRECARIZACIÓN?: los efectos del cambio climático en la agricultura de Cotacachi
- 90** Hugo Zumárraga, PLAGUICIDAS: VERDADES, EVIDENCIAS Y ALTERNATIVAS DE CAMBIO
- 91** Javier Prado, EL MECANISMO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA OMC Y LA SUPRANACIONALIDAD
- 92** Elena Durán, LOS RECURSOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS EN EL ECUADOR
- 93** Inés del Pino Martínez, LA CASA POPULAR DE QUITO: «otra» estética, «otra» vida
- 94** John Polga Hecimovich, POLÍTICOS, MILITARES Y CIUDADANOS: un análisis de las caídas presidenciales en Ecuador (1997-2005)

De 1997 a 2005 tres presidentes ecuatorianos democráticamente elegidos fueron removidos de sus cargos. En ninguno de los tres casos se observó el procedimiento formal –juicio político– constitucionalmente establecido; por el contrario, las destituciones presidenciales involucraron a un conjunto de actores sociales, políticos y militares; las crisis fueron consecuencia de una serie de escándalos públicos; estuvieron seguidas de movilizaciones populares que condujeron a la destitución presidencial por parte del Congreso, y, en todos los casos, las Fuerzas Armadas cumplieron el papel de árbitro. Las semejanzas en el comportamiento y expectativas de los diversos actores dan cuenta del surgimiento de la destitución presidencial como institución política informal, con su propia lógica, normas y reglas.

A partir del marco conceptual del institucionalismo histórico, este estudio establece los orígenes de la inestabilidad presidencial en el Ecuador; en su parte central, analiza la innovación institucional implícita en el surgimiento de un patrón de destitución presidencial, e identifica algunos factores que permiten diferenciar el caso ecuatoriano de otros observados en la región. En suma, la obra analiza los desempeños de la democracia en el Ecuador, deteniéndose en las brechas existentes entre los arreglos institucionales formales y los de carácter informal, lo que en definitiva permite una cabal comprensión del proceso político ecuatoriano.



*John Polga Hecimovich (Minnesota, 1982) es Licenciado en Gobierno y Lengua Castellana por el Dartmouth College, Hanover (2004), y Magíster en Estudios Latinoamericanos, con mención en Relaciones Internacionales, por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito (2006). Actualmente realiza estudios de doctorado en Ciencia Política Comparada en la University of Pittsburgh.*